

DIE PRIVATISIERUNG DER JAPANISCHEN STAATSBAHN – EINE REFORM?

Kathrin KÖSTER

1. PRIVATISIERUNG – ES KOMMT DARAUFG AN ...

... was man darunter versteht, wenn man darüber sprechen will. Seit Anfang der 80er Jahre wurden unter dem Sammelbegriff *Privatisierung* die unterschiedlichsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen durchgeführt, mit dem Ergebnis, daß Privatisierung immer häufiger als reines Schlagwort verwendet wird, das nur einen sehr vagen Inhalt hat. Tatsächlich kann Privatisierung als ein umfassendes Konzept, als ein ordnungspolitisches Grundsatzprogramm verstanden werden, das zu einer Verkleinerung des öffentlichen Sektors führen soll. In diesem Fall steht der Begriff als Synonym für den Rückzug des Staates allgemein, ein Trend, der in den 80er Jahren Momentum gewonnen hat (PIRIE 1988: 3–16). Da jedoch auch Deregulierung und Förderung des Wettbewerbs in diesem Zusammenhang unter den Begriff Privatisierung fallen (MATSUBARA 1991: 49), soll zunächst zur Präzisierung und Klärung dessen, wovon im folgenden die Rede sein wird, auf die Bedeutung von Privatisierung im engeren Sinne eingegangen werden.

Neben dem sich am Eigentum orientierenden Begriff, der Privatisierung als eine Übertragung bzw. Veräußerung von öffentlichem Vermögen an private Personen oder Unternehmen definiert (LOESCH 1987: 42), bestehen nach LAUX (1993: Spalte 749) folgende weitere Formen: Die sogenannte Aufgabenprivatisierung, die besagt, daß spezielle Aufgabenbereiche (z. B. Reinigungs- oder Sicherheitsdienste) ausgegliedert und privaten Unternehmen übertragen werden, die Verrichtungs- oder Ausführungsprivatisierung, im Zuge derer unter Beibehaltung der öffentlichen Trägerschaft die technische Durchführung ganz oder teilweise privatwirtschaftlichen Organisationen übertragen wird (z. B. die Betriebsführung öffentlicher Einrichtungen wie Stadthallen oder auch Gefängnisse durch Privatunternehmen) sowie die Überführung öffentlicher Unternehmen in privatrechtliche Rechtsformen, auch formelle Privatisierung genannt. Selbst die Angleichung öffentlichen Wirtschaftens an privatwirtschaftliche Betriebsführungsprinzipien wird als Priva-

tisierung verstanden, was nach LOESCH (1987: 44–45) jedoch treffender als Kommerzialisierung bezeichnet werden sollte.¹

Natürlich richtet sich die Art der Privatisierung nach den angestrebten Zielen, die mit der Privatisierung verfolgt werden. In Form ganzer Zielbündel besteht nach SULEIMAN und WATERBURY (1990: 3–4) eine Vielfalt von Motiven, die hinter Privatisierungen stehen können:

- 1) Abschaffung der dem öffentlichen Sektor inhärenten Ineffizienz, Effizienzsteigerung aufgrund der Kräfte des Marktmechanismus;
- 2) Förderung der Entwicklung von Finanzmärkten, die wiederum als Finanzierungsquellen für neue Unternehmen dienen können;
- 3) Erhöhung der Staatseinnahmen bzw. Verringerung der Staatsverschuldung;
- 4) Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums des Staates, d. h. mögliche Verwendung des zusätzlichen Einkommens zur Steuersenkung oder zu politischen Zwecken;
- 5) Förderung einer breiten Verteilung von Aktienbesitz im Volk als Beitrag zur Sicherung gesellschaftlicher Stabilität;
- 6) Schwächung der Gewerkschaften.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es notwendig, Privatisierung im Kontext zu untersuchen, d. h. den geschichtlichen Hintergrund, die ökonomische und politische Situation, die institutionellen Rahmenbedingungen, die Unternehmens- und Marktsituation des jeweils zu privatisierenden Unternehmens sowie die existierenden Interessengruppen zu berücksichtigen. Daher ist es sinnvoll, eine Analyse von Privatisierung anhand einer konkreten Fallstudie durchzuführen, wofür sich die Privatisierung der Japanischen Staatsbahn besonders eignet. Zum einen finden sich in ihr gleich mehrere der oben dargestellten Zielsetzungen. Zum anderen ist sie

¹ Auch in der japanischen Privatisierungsdiskussion ist der Begriff *min'eika* [Privatisierung] keinesfalls eindeutig definiert. Nach MATSUBARA (1991: 47–50) verwendet man in Japan *min'eika* gewöhnlich im Zusammenhang mit der Unternehmensform des öffentlichen Unternehmens (*kōkigyō no keiei keitai*), wobei sich *min'eika* entweder auf die Umstrukturierung des öffentlichen Unternehmens bezieht (dieser Prozeß wird auch als *kabushiki gaishaka* [Umwandlung in eine Aktiengesellschaft] bezeichnet), was einer formellen Privatisierung entspricht, oder aber auf den Verkauf der Aktien, was einer Eigentumsprivatisierung gleichkommt, in Japan auch oft als „vollständige Privatisierung“ bezeichnet.

Im folgenden wird der Begriff Privatisierung im Zusammenhang mit der Japanischen Staatsbahn im Sinne einer formellen Privatisierung verwendet, da der Staat weiterhin Eigentümer aller aus der Japanischen Staatsbahn hervorgegangenen Eisenbahngesellschaften ist, wobei 62,5% der Aktien einer Teilgesellschaft (FUKUI *et al.* 1994: 15), die verkauft wurden, die Ausnahme darstellen.

nicht nur aus wirtschaftspolitischer Sicht interessant, sondern läßt auch Rückschlüsse auf Machtverhältnisse innerhalb der japanischen Gesellschaft zu und führt somit tief in die Verflechtungen von Wirtschaft, Politik und Bürokratie. Und eben diese komplexen Zusammenhänge müssen ihrerseits in Betracht gezogen werden, wenn die Privatisierung der Japanischen Staatsbahn beurteilt bzw. die eingangs gestellte Frage nach dem Reformcharakter der Bahnprivatisierung beantwortet werden soll.

2. PRIVATISIERUNG UND VERWALTUNGSREFORM IN JAPAN

Die 70er Jahre standen in Japan, wie auch in den anderen Industriestaaten, im Zeichen der Krise. Auf der einen Seite wuchs die politische Instabilität, kein Kabinett überdauerte die magische Grenze von zwei Jahren. Die Politiker waren mit sich selbst beschäftigt, so daß keine langfristige Politik geplant und umgesetzt wurde. Die Politikverdrossenheit in der Bevölkerung nahm zu (IIO 1993: 25–26).

Auf der anderen Seite litt Japans Wirtschaft unter den Folgen der durch den Ölchock im Jahre 1973 bedingten Rezession, zu deren Überwindung wirtschaftspolitische Maßnahmen nach dem Muster des keynesianisch geprägten *deficit spending* durchgeführt wurden. Dies hatte jedoch eine schnell anwachsende Staatsverschuldung sowie eine steigende Inflation zur Folge.² Im Jahre 1974 verzeichnete Japan das erste Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Negativwachstum, in den darauffolgenden Jahren sehr niedriges Wachstum. Damit verbunden war eine Verringerung des Steueraufkommens, was wiederum die Staatsverschuldung erhöhte.

Angesichts einer rasch steigenden Abhängigkeit von Staatsanleihen und eines allgemein abnehmenden Handlungsspielraums durch Überschuldung lag es im Interesse des Staates bzw. der damaligen Regierung unter Ōhira Masayoshi³, die Staatsfinanzen zu sanieren, was durch die Einführung einer Mehrwertsteuer geschehen sollte. Dieses Vorhaben stieß jedoch auf großen Widerstand in der Bevölkerung, was Ōhira bzw. seiner Partei, der Liberaldemokratischen Partei Japans LDP (*Jijū Minshutō*), bei den Unterhauswahlen 1979 leichte Stimmenverluste einbrachte, die aber schwer wogen, da sie zu einer Patt-Situation zwischen Koalition und Opposition führten.

² Als weiterer Faktor, der erheblich zu steigenden Staatsausgaben und somit zu einem sich vergrößern Defizit beitrug, sind die wachsenden Staatsausgaben für die soziale Absicherung zu nennen, eine Entwicklung, die in der Verbesserung des Sozialversicherungssystems Anfang der 70er Jahre begründet liegt (NOGUCHI 1993: 43).

³ Ōhira Masayoshi war von November 1978 bis zu seinem Tod im April 1980 Ministerpräsident Japans (NOZAWA 1991: 468).

Etwa zur selben Zeit wurde deutlich, daß der privatwirtschaftliche Sektor Japans durch enorme Anstrengungen im Vergleich zu anderen Industrieländern schneller die Ölkrise überwunden hatte, was der Privatwirtschaft im Volk einen gewissen Respekt verschaffte. Der öffentliche Sektor hingegen lenkte die Aufmerksamkeit auf sich durch die Aufdeckung von Skandalen über Unregelmäßigkeiten in der Rechnungsführung bei öffentlichen Unternehmen (IIO 1993: 28).

In diesem Umfeld wurden die Forderungen seitens des erstarkten privatwirtschaftlichen Sektors nach einer Finanzstrukturreform sowie nach dem Rückzug des Staates (*chiisana seifu*) lauter. Gleichzeitig wandte sich die Privatwirtschaft gegen eine Anhebung der Körperschaftssteuer, die nach dem Scheitern der Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer im Gespräch war. Statt dessen verlangte sie die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors, der im Gegensatz zur Privatwirtschaft trotz der Krise keinen Versuch unternommen habe, die Effizienz zu steigern und Kosten zu reduzieren. Berücksichtigt man den Umstand, daß die LDP von Spenden der Privatwirtschaft und natürlich vom Wahlvolk abhängig ist, blieb der Regierung nichts anderes übrig, als auf die Forderungen des Ehrenvorsitzenden eines großen japanischen Arbeitgeberverbandes (*Keidanren*), Dōkō Toshio, einzugehen und eine Finanzstruktur- und Verwaltungsreform (*gyōsei kaikaku*) zu beschließen, ohne die Einnahmen zu erhöhen, was bedeutet, daß das Hauptaugenmerk auf Ausgabenkürzung gerichtet werden sollte.

So wurde im März 1981 die sogenannte Zweite Ad-hoc-Kommission zur Verwaltungsreform (*Daini Rinji Gyōsei Chōsakai*) eingerichtet,⁴ die direkt dem Kabinett unterstand, ein Sonderstatus, der der Kommission genügend Durchsetzungskraft verleihen sollte gegenüber der Bürokratie, also der zu reformierenden Verwaltung. Unter dem Vorsitz des bereits erwähnten Dōkō Toshio⁵ wurde die Kommission mit der Aufgabe betraut,

⁴ Eine kurze Anmerkung zur Geschichte der Verwaltungsreform in Japan: Zwar existiert in Japan seit 1948 ein Amt, das zuständig ist für Verwaltungsreformaufgaben (*Gyōsei Kanrichō*), doch wurden nach dem Zweiten Weltkrieg nur zwei ernsthafte Versuche zur Verwaltungsreform unternommen. Der erste dieser Versuche begann mit der Gründung der Ersten Ad-hoc-Kommission (*Daiichi Rinji Gyōsei Chōsakai*) im Jahre 1962, doch war der Widerstand der Behörden gegen eine radikale Reform so groß und der Rückhalt in der Bevölkerung so gering, daß die Umsetzung des Berichtes der ersten Ad-hoc-Kommission im Keim erstickt wurde (IIO 1993: 31–32).

⁵ Neben dem Vorsitzenden Dōkō Toshio gehörten der Zweiten Ad-hoc-Kommission zur Verwaltungsreform acht weitere Mitglieder an, und zwar zwei Vertreter der Industrie, zwei Vertreter der größten Gewerkschaftsdachverbände *Sōhyō* und *Dōmei*, ein Vertreter der Bürokratie, einer der Gebietskörperschaften und jeweils ein Repräsentant der Medien sowie des akademischen Bereichs (KUSANO 1989: 47).

Maßnahmen zur Kürzung der Ausgaben im Verwaltungsbereich auf zentraler und lokaler Ebene, zur Sicherung der Einnahmen sowie zur Rationalisierung und Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor auszuarbeiten und in einem Bericht als Entscheidungsgrundlage dem Kabinett vorzulegen (KUSANO 1989: 47–48).

Als in diesem Zusammenhang geeignete Maßnahme kam die Privatisierung⁶ der Japanischen Staatsbahn Japanese National Railways JNR (*Nihon Kokuyū Tetsudō* oder *Kokutetsu*) ins Gespräch, deren in enormer Geschwindigkeit anwachsendes Defizit zusammen mit den Ausgaben für die Krankenversicherung (*kenkō hoken*) sowie den Subventionszahlungen für Reis (*kome*), schlagwortartig die *drei Ks* genannt, als der größte Ausgabenposten im Staatshaushalt galt (IMASHIRO 1988: 12).

Im Zuge einer umfassenden Reform des öffentlichen Sektors sollte sich die Privatisierung jedoch nicht nur auf die Staatsbahn beschränken, sondern auch die anderen öffentlichen Unternehmen (*kōsha*) in Japan erfassen, nämlich die staatliche Telekommunikationsgesellschaft NTT (*Nihon Denshin Denwa Kōsha*) und die staatliche Monopolgesellschaft für Tabak und Salz JTS (*Nihon Senbai Kōsha*), beide im Gegensatz zur Staatsbahn nicht defizitär. Das bedeutet, daß hier nicht das Ziel der Einsparungen bzw. Ausgabenkürzungen im Vordergrund stand. Vielmehr sind diese Privatisierungsmaßnahmen, neben dem allgemeinen Ziel der Verringerung des öffentlichen Sektors verbunden mit Effizienzsteigerung und Einnahmensteigerung durch den Verkauf der Aktien, auch vor einem außenwirtschaftspolitischen Hintergrund zu betrachten. Das Ausland, insbesondere die USA, erhoffte sich von einer Privatisierung im Telekommunikations- und Tabakwarenbereich eine Öffnung des japanischen Marktes (YAMAMOTO 1993: 339).

⁶ Ebenso wie Maßnahmen zur Verwaltungsreform wurden in Japan in der Vergangenheit bereits Privatisierungsmaßnahmen durchgeführt, allerdings mit anderen Zielsetzungen und unter anderen Rahmenbedingungen. Die erste Privatisierungswelle überzog Japan in der Meiji-Zeit, genauer gesagt in den 1880er Jahren, in denen im wesentlichen die vom Staat gegründeten Industrien an den privatwirtschaftlichen Sektor teilweise unter Wert veräußert wurden. Eine zweite Privatisierungswelle folgte nach dem Zweiten Weltkrieg, im Zuge derer die vor dem Krieg verstaatlichten Unternehmen reprivatisiert wurden (CALDER 1990: 163), das heißt, in diesem Fall bedeutet Privatisierung Entstaatlichung (*denationalization*). So wurden die zwei staatlichen Unternehmen der Stromindustrie im Jahre 1951 gegen den starken Widerstand der Opposition und der Gewerkschaften in neun Unternehmen aufgespalten und privatisiert (MATSUSHIMA 1974: 361). Dieser Privatisierungsfall ist insofern bedeutend, als er eingehend von der Zweiten Ad-hoc-Kommission studiert wurde (IIO 1993: 68), d. h., er diente als Orientierung und Vorbild für die Privatisierung in den 1980er Jahren.

Allen Privatisierungsmaßnahmen gemein ist jedoch der Umstand, daß mit der Verringerung des öffentlichen Sektors eine Schwächung der meist linksgerichteten Gewerkschaften, die im öffentlichen Sektor angesiedelt sind, verbunden ist. Der Dachverband dieser Gewerkschaften (*Sōhyō*) unterhielt enge Beziehungen zur Sozialdemokratischen Partei Japans SDPJ (*Shakaitō*), was bedeutet, daß letztlich durch Privatisierung die Möglichkeit bestand, die innenpolitische Opposition der LDP in Japan nachhaltig zu schwächen.

Soweit die historischen, politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, vor deren Hintergrund die Privatisierung der Japanischen Staatsbahn gesehen werden muß.

3. UNTERNEHMENSITUATION DER JNR

Wie bereits dargestellt, ist es neben der Einbeziehung dieser Rahmenbedingungen wichtig, die Unternehmenssituation der JNR zu berücksichtigen. Welche Faktoren führten zur Verschlechterung und zum oben erwähnten hohen Defizit? Sind die ergriffenen Privatisierungsmaßnahmen geeignet, diese Faktoren auszuschalten und die Bahn zu reformieren?

Die Japanische Staatsbahn wurde 1949 als öffentliches Unternehmen (*kōsha*) mit dem Ziel, als Eigentum des Volkes dem Allgemeinwohl zu dienen, etabliert und war ähnlich wie die Deutsche Bundesbahn in großem Maße von der Verwaltung der Zentralregierung abhängig, obwohl sie *de jure* einen autonomen Status innehatte (NKTSK 1949: 3).

Sie startete mit einem überhöhten Personalbestand von 604.000 Beschäftigten, der daraus resultierte, daß die Bahn nach dem Krieg gezwungen wurde, Eisenbahner aus den ehemaligen Kolonialgebieten sowie ehemalige Soldaten zu beschäftigen (SEKINO und MIZOBATA 1986: 277). Aus der unmittelbaren Nachkriegszeit blieben ferner problematische Beziehungen zwischen Arbeitern und Management der JNR bestehen, da Beschäftigte von öffentlichen Unternehmen dem Streikverbot unterlagen, was in weiten Teilen der Arbeitnehmerschaft nicht akzeptiert wurde.

Aufgrund ihres Status als öffentliches Unternehmen mußte die JNR ihr Budget vom Verkehrsministerium, Finanzministerium sowie vom Parlament genehmigen lassen, wobei herauszustellen ist, daß der Einfluß der Liberaldemokratischen Partei in allen drei Institutionen vorherrschend war (KUSANO 1989: 27). Mit zunehmender Verschlechterung ihrer finanziellen Situation wurde die Japanische Staatsbahn in wachsendem Maße abhängig von genehmigungspflichtigen Budgeterweiterungen. Zur Beeinflussung der Billigung solcher Erweiterungen griff die JNR auf Verbindungen zu LDP-Politikern zurück, die im Gegenzug günstige Verträge für

die in ihren Wahlkreisen ansässigen JNR-Zulieferunternehmen verlangten, was wiederum die Ausgaben der Staatsbahn erhöhte (FUKUI 1992: 25).

Bei der Fahrpreisgestaltung benötigte die JNR bis zum Jahre 1977 die Zustimmung des Parlaments für Änderungen der Basistarife im Personen- und Güterverkehr.⁷ Politisches Kalkül der Parteien führte in diesem Zusammenhang oft zum Scheitern notwendiger Tarifierhöhungen. Den über Fahrpreise nicht zu erhöhenden Einnahmen standen steigende Kosten gegenüber, bedingt durch Interessen der Sozialdemokratischen Partei, die für ihre Klientel im öffentlichen Sektor im Parlament häufig Lohnerhöhungen durchsetzte (CALDER 1990: 174).

Die Zustimmung der LDP für diese Lohnerhöhungen erzielte die Sozialdemokratische Partei dadurch, daß sie der Einrichtung der Railway Construction Public Corporation (*Tetsudō Kensetsu Kōdan*) zustimmte, die 1964 gegründet wurde. Über diese Institution hatte die regierende LDP die Möglichkeit, ihre Pläne zur Verbesserung und Modernisierung des Bahnbetriebs umzusetzen, und zwar unter Umgehung des Parlaments. So konnten auf Anweisung der Regierung Eisenbahnlinien gebaut werden, die zwar nicht im wirtschaftlichen Interesse der JNR lagen, wohl aber im sogenannten öffentlichen Interesse, das meist die Kalküle führender Politiker widerspiegelte. Deutlich wird dies bei der Planung und dem Bau der 1982 eröffneten Hochgeschwindigkeitslinien *Tōhoku* (über Sendai nach Morioka) und *Jōetsu* (über Takasaki nach Niigata), auf die der damalige Finanzminister Tanaka Kakuei (sein Wahlkreis war Niigata) massiv Einfluß nahm und sich somit persönliche Vorteile verschaffte (OCHIAI und HINO 1983: 100–104).⁸ Aufgrund der spezifischen Interessen von Parteien und Politikern einerseits zum Ausbau eines teuren und teilweise unrentablen Hochgeschwindigkeitsnetzes gezwungen, für dessen Kosten die JNR alleine aufkommen mußte, hatte die Staatsbahn andererseits nicht die Möglichkeit, sich aus Wirtschaftlichkeitserwägungen heraus von existieren-

⁷ Nach der Abschaffung der Zustimmungspflicht des Parlaments bezüglich der Änderung von Fahrpreisen stiegen diese stark an, was zusammen mit illegalen Streiks der JNR-Beschäftigten Mitte der 70er Jahre zu einem schlechten Image der Staatsbahn in der Bevölkerung führte, ein Umstand, der später auf die Privatisierung Einfluß ausübte.

⁸ Seit den 1920er Jahren besteht in Japan die *Tradition*, daß Politiker die Streckenplanung im Eisenbahnbereich beeinflussen, um sich persönliche Vorteile zu verschaffen. Damals waren es Mitglieder der *Rikken Seiyūkai*, die als Vorläuferin der LDP betrachtet werden kann, insbesondere der damalige Ministerpräsident Hara Takashi, die massiv Einfluß auf den Streckenbau nahmen. Unter Hara wurde auch im Jahre 1922 das Gesetz zum Eisenbahnbau (*Tetsudō fusetu hō*) verabschiedet, das alle Strecken, deren Bau geplant war, detailliert auflistet, jedoch ohne die Angabe eines genauen Zeitplans (UTKK 1984: 507–515).

den Strecken zu trennen, da Streckenstilllegungen der Zustimmung des Verkehrsministers bedurften, der diese nur im Falle einer einfachen politischen Durchsetzbarkeit genehmigte.

Zusammenfassend gesagt trugen persönliche Interessen von Politikern verschiedener Parteien in den Bereichen Budgetbewilligung, Fahrpreisgestaltung sowie Streckenplanung in großem Ausmaß zu dem schnell ansteigenden Defizit der Japanischen Staatsbahn bei.

Ein weiteres Charakteristikum der Unternehmenssituation der JNR liegt im Wandel der Industrie- und Verkehrsstruktur, der sich in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg vollzog. So nahm die Bedeutung der Schwer- und Grundstoffindustrie sukzessive ab, die Hauptquelle der Energieversorgung verlagerte sich von Kohle auf Erdöl. Beides bedeutete für die Bahn sinkende Transportaufträge für Massengüter. Mit der zunehmenden internationalen Vernetzung verlagerte sich ferner ein Teil des Gütertransports auf den Schiffsverkehr. Der Großteil des Transportes von Gütern entfiel jedoch mit fortschreitender Motorisierung auf die Lastkraftwagen. Im Güterverkehr nahm so aufgrund der veränderten Marktstruktur der Anteil der JNR rapide ab. In Tonnenkilometern ausgedrückt lag der Anteil der Japanischen Staatsbahn am gesamten Gütertransport im Jahre 1956 bei 49 %, im Jahre 1985 waren es nur noch 5 %. Einen ähnlichen Effekt hatte die Motorisierung im Personenbeförderungsbereich, was in Personenkilometern gemessen bedeutet, daß der Anteil der JNR von 54 % im Jahre 1956 auf 23 % im Jahre 1985 sank (NKTKI 1987: 466–471).

Schließlich ist es eine Besonderheit der Marktsituation, in der die Staatsbahn aufgrund der oben dargestellten Veränderungen einen zusehends schlechten Stand hatte, daß im Gegensatz beispielsweise zu Deutschland neben der Staatsbahn große Privatbahnen existieren, die unter anderem aufgrund ihrer meist auf große Ballungsräume beschränkten Operationsgebiete sowie ihres hohen Diversifizierungsgrades erfolgreich wirtschafteten.⁹ Die guten Betriebsergebnisse dieser Privatbahnen dienten sowohl als Anreiz zur JNR-Privatisierung als auch als Orientierung im Zuge der Ausarbeitung der Privatisierungsmaßnahmen.¹⁰

⁹ Insgesamt gibt es 15 solcher Privatbahnen, z. B. *Tōbu Tetsudō*, *Seibu Tetsudō*, *Tōkyō Kyūkō Dentetsu*, *Hankyū Dentetsu* etc., die vornehmlich in den großen Ballungsgebieten Tōkyō und Ōsaka angesiedelt sind (UTK 1994: 8).

¹⁰ Um dem Eindruck entgegenzuwirken, daß alle Privatbahnen *per se* erfolgreich sind: Nach einer Gesetzesänderung im Jahre 1947 wurden den in ländlichen Regionen operierenden Privatbahnen in Japan ein Großteil der Subventionen gestrichen, weswegen viele Bahnen ihren Betrieb einstellen mußten. Insgesamt legten zwischen 1951 und 1975 63 Privatbahnen ihr gesamtes Streckennetz still (WAKUDA 1981: 171–172).

Die Unternehmenssituation der JNR war zusammengefaßt von folgenden Faktoren beeinflusst:

- 1) Verpflichtung, dem Allgemeinwohl zu dienen;
- 2) Inflexibilität und Ineffizienz bedingt durch die Form des öffentlichen Unternehmens, verbunden mit massiver Einflußnahme von seiten der Politik;
- 3) ungünstige Rahmenbedingungen.

Das alles spiegelt sich in den Unternehmensergebnissen der Japanischen Staatsbahn wider, die seit dem Jahr 1964 von einem rasch anwachsenden Defizit geprägt waren. Das Jahresdefizit von 1964 belief sich auf etwa 30 Mrd. Yen, das Defizit des Jahres 1985 auf einen Betrag von 1,848 Billionen Yen, was einem Anstieg um das 60fache innerhalb von etwa 20 Jahren entspricht. Die langfristigen Verbindlichkeiten stiegen im Zeitraum von 1964 bis 1985 um das 22fache an (NKTKI 1987: 479–481), womit sich das akkumulierte Defizit im Jahre 1987 schließlich auf etwa 25,1 Billionen Yen (ca. 312 Mrd. DM)¹¹ (NKTKKS 1986: 10), laut anderen Quellen, die die anhängigen Rentenlasten der Beschäftigten miteinzubeziehen scheinen, sogar auf ca. 460 Mrd. DM belief (KUSANO 1989: 19).¹²

4. JNR-PRIVATISIERUNG: ZIELE UND STRATEGIEFORMULIERUNG

Diese Situation diene als Entscheidungsgrundlage bei der Formulierung der Zielsetzung, die in einem Teil des im Juli 1982 erschienenen dritten Berichtes der bereits erwähnten Zweiten Ad-hoc-Kommission zur Verwal-

¹¹ Zur Umrechnung wurde der Kurs von 1987 (1 DM = 80 Yen) herangezogen.

¹² Im Vergleich zu der Höhe der Jahresdefizite 1992 der Deutschen Bundesbahn/Deutschen Reichsbahn, die sich auf 8,65 Mrd. DM bzw. 6,12 Mrd. DM beliefen (DB AG 1994: 26), erscheint das JNR-Jahresdefizit zwei Jahre vor der Privatisierung in einer Größenordnung von etwa 23 Mrd. DM enorm. Bei der Einordnung und Bewertung der JNR-Verschuldung muß jedoch beachtet werden, daß die Japanische Staatsbahn so gut wie keine Subventionen oder Kompensationszahlungen vom japanischen Staat als Ausgleich für die Verrichtung von sozial- und wirtschaftspolitischen Aufgaben erhielt. Im Gegensatz dazu leistet der Bund an die DB/DR folgende Zahlungen: 1. Zahlungen bezogen auf betriebliche Erträge, z. B. für den Schienenpersonennahverkehr oder den Schienenpersonenfernverkehr zu Sozialtarifen; 2. Zahlungen bezogen auf betriebliche Aufwendungen, wie strukturell bedingte, überhöhte Versorgungslasten; 3. Ausgleichszahlungen für betriebsfremde Versorgungsleistungen, betriebsfremde Renten; 4. Investitionszuschüsse, z. B. für Ausbau und Instandhaltung von Strecken (DB AG 1994: 27).

tungsreform (*Rinchō chōsakai daisanji tōshin*), auch Basisbericht genannt (*Kihon tōshin*), enthalten ist.

Es wurde vorausgesetzt, daß angesichts der Höhe des Defizits die Japanische Staatsbahn nach privatwirtschaftlichen Kriterien bankrott sei. Daraus wurde die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Änderung der Unternehmensstruktur abgeleitet, was durch Abschaffung des *kōsha*-Systems und Einführung einer privatrechtlichen Unternehmensform, also durch die Privatisierung der JNR, erreicht werden sollte. Die neue Unternehmensform sollte es ermöglichen, das Bahngeschäft effizient zu betreiben. Der gesamte Privatisierungsprozeß sollte nicht nur eine weitere Verschuldung verhindern, sondern dazu beitragen, die bis dahin angefallenen Verbindlichkeiten zu tilgen.

Das oberste Ziel der Privatisierung der JNR war mithin die Entschuldung, die Entlastung des Staatshaushaltes, wobei dieses Ziel eng mit dem Ziel der Effizienzsteigerung verbunden war. Dies sollte erreicht werden durch die Beseitigung jeglicher Einmischung von außen, die Wiederherstellung der Autorität des Managements, also dem Abbau der Spannungen zwischen Arbeitern und Management, sowie durch die Erhöhung der Flexibilität und Steigerung der Produktivität durch Aufgabe des starren Systems des öffentlichen Unternehmens.

Ein weiteres Ziel im Zusammenhang mit der Effizienzsteigerung lag in der Einführung von Wettbewerb, und zwar in Form einer Aufspaltung der Staatsbahn. Die Notwendigkeit einer Aufspaltung wurde wie folgt begründet (vgl. RINCHŌ 1982: 279–287; KSKI 1985: 21–22):

Erstens übersteige die Unternehmensgröße der JNR die Fähigkeiten des Managements, weswegen die Bildung mehrerer kleinerer Einheiten vorteilhaft sei.

Zweitens müsse man sich insbesondere in der Zukunft im Eisenbahngeschäft an die verschiedenen Bedürfnisse in den jeweiligen Regionen anpassen, was mit einer landesweiten Einheitsverwaltung nicht möglich sei.

Drittens fördere die Aufspaltung das Wettbewerbsbewußtsein, das heißt, die neuen JR-Gesellschaften würden miteinander verglichen und stünden so in einem indirekten Wettbewerbsverhältnis. Durch die Aufspaltung entstehe auch ein direktes Konkurrenzverhältnis zu den großen Privatbahnen, deren gute Unternehmensergebnisse bewiesen, wie gewinnbringend Wettbewerb sein könne.

Viertens schließlich könnten durch eine Aufspaltung klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschaffen werden.

Dies waren die Ziele, so wie sie von offizieller Seite, das heißt von der Ad-hoc-Kommission, formuliert wurden. Daneben existierte ein inoffizielles, wenn auch sehr wichtiges Ziel, das mit einer regionalen Aufspaltung der JNR verfolgt werden sollte, nämlich die Schwächung der Gewerk-

schaften der JNR (KAMAKURA 1989: 461–462),¹³ von denen zwei, nämlich *Kokurō* und *Dōrō*, als links-orientiert und zu politisch motivierten illegalen Streiks neigend betrachtet werden konnten. Diese mächtigen Gewerkschaften, die enge Verbindungen zu Oppositionsparteien unterhielten, waren den konservativen Kräften in Japan, insbesondere der LDP, ein Dorn im Auge und sollten durch die Verringerung des öffentlichen Sektors, der mit einer Privatisierung einherging, geschwächt werden.

Bei der Betrachtung des nun folgenden Prozesses der Strategieformulierung wird die Stellung deutlich, die dieses inoffizielle Ziel, das mit der JNR-Privatisierung verfolgt wurde, einnahm. Die Privatisierung der drei öffentlichen Unternehmen JNR, NTT und JTS bildete ursprünglich nur einen kleinen Teil der gesamten Verwaltungsreform, was sich auch institutionell in der Organisation der Ad-hoc-Kommission widerspiegelte, die in vier Unterabteilungen aufgeteilt wurde, von denen sich nur die vierte (*Daiyon Bukai*) unter dem Vorsitz von Katō Hiroshi¹⁴ mit der Reform des Systems der öffentlichen Unternehmen beschäftigte (Iio 1993: 53).¹⁵

Die Bahnreform stellte also nur einen kleinen Bestandteil der Gesamtreform dar. Aus vornehmlich politischen Gründen wurde sie jedoch zusehends in den Vordergrund geschoben, wohingegen unter anderem aus Befürchtungen von massivem Widerstand der Bürokratie der Hauptbestandteil der Verwaltungsreform langsam in den Hintergrund gedrängt wurde. Natürlich hatte man im Falle der JNR gerade aufgrund der inoffiziellen politischen Zielsetzung harten Widerstand zu überwinden, was besonderer Anstrengungen bedurfte, um die Privatisierung konsensfähig zu machen:

Etwa zeitgleich mit der Gründung der Ad-hoc-Kommission und der Veröffentlichung ihrer ersten Berichte fand eine massive Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die Massenmedien, insbesondere durch die Ta-

¹³ Dies wird nicht nur in Kreisen behauptet, die dem linken Spektrum angehören, sondern auch deutlich von Fachleuten geäußert, die als konservativ bezeichnet werden können, wie beispielsweise von Prof. Okano, der als Experte bezüglich der Bahnreform in den Hearings eines Sonderkomitees zur JNR-Privatisierung befragt wurde (Yukihide Okano, Ehrenprofessor der Tōkyō Daigaku, 23.6.1995).

¹⁴ Katō Hiroshi ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Keiō-Universität in Tōkyō. In der Kommission fungierte er als Experte für die Problematik öffentlicher Unternehmen, insbesondere jedoch als JNR-Experte (KUSANO 1989: 49). Außerdem gilt Katō als langjähriger Freund von Nakasone Yasuhiro (Iio 1993: 45), der von 1982 bis 1987 japanischer Ministerpräsident war.

¹⁵ Die anderen drei Unterabteilungen waren betraut mit der Umstrukturierung der Bürokratie, der Funktionstrennung zwischen Zentrale und Gebietskörperschaften und der Änderung des Subventionssystems sowie des Systems der Verwaltungsgenehmigungen (Iio 1993: 53).

geszeitungen, statt. Wie bereits angedeutet, wurden 1979/80 Skandale im öffentlichen Sektor allgemein aufgedeckt, in denen es vor allem um die Verschwendung öffentlicher Gelder ging. Ab Ende 1981 häuften sich die Presberichte über die Mißstände bei der Japanischen Staatsbahn. Neben mangelnder Arbeitsmoral wurden hauptsächlich die Bezahlung nicht geleisteter Überstunden, die Kostenerstattung für nicht unternommene Dienstreisen sowie das unerlaubte Nehmen bezahlten Urlaubs, auf japanisch kurz *yami, kara, poca* genannt, angeprangert (YAMAMOTO 1987: 37–38). Eine solche Berichterstattung fiel auf fruchtbaren Boden, da die Öffentlichkeit unter anderem aufgrund der häufigen Bahnstreiks und der fast jährlichen Fahrpreiserhöhungen um durchschnittlich 6,7% in der zweiten Hälfte der 70er Jahre (IMASHIRO 1991: 3) der JNR eher skeptisch gegenüberstand.

Dieser Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung wurde unterstützt durch die im Februar 1982 von der LDP ins Leben gerufene Kommission zur Untersuchung der grundlegenden Probleme der Staatsbahn (*Jimintō Kokutetsu Kihon Mondai Chōsakai – Kokutetsu Saiken Ni Kansuru Sho Inukai*) unter dem Vorsitz von Mitsuzuka Hiroshi. Da es im vitalen Interesse der LDP lag, die Japanische Staatsbahn zu privatisieren, hatten die vom Mitsuzuka-Komitee veröffentlichten Berichte und Publikationen¹⁶ zum Ziel, die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer JNR-Privatisierung zu begründen, was natürlich auch zu einer breiten Akzeptanz der Privatisierungspläne bei der Bevölkerung beitragen sollte.

Nachdem mit dem Basisbericht der Ad-hoc-Kommission die Weichen für eine Privatisierung gestellt und die Unterstützung der öffentlichen Meinung gewonnen worden waren, folgte der nächste Schritt, nämlich die von der Ad-hoc-Kommission empfohlene Etablierung des Kontrollausschusses zur Umstrukturierung der Staatsbahn (*Kokutetsu Saiken Kanri Inukai*) im Juni 1983 unter dem Vorsitz von Kamei Masao.¹⁷ Dieser Ausschuß hatte im Gegensatz zur Ad-hoc-Kommission keinen Sonderstatus, vielmehr sollte er den Basisbericht der Zweiten Ad-hoc-Kommission als

¹⁶ Insbesondere sind hier zwei Publikationen von MITSUZUKA zu nennen, die sozusagen als Werbung für die Privatisierung der JNR erschienen. Zum einen ist dies das 1984 veröffentlichte Werk mit dem Titel *Kokutetsu o saiken suru hōhō wa kore shika nai* [Es gibt nur diese Methode zur Umgestaltung der Staatsbahn] sowie der 1986 erschienene Band *Saraba kokuyū tetsudō. Yuganda rēru wa choku saneba naranu* [Leb wohl, Staatsbahn. Die verbogenen Gleise müssen begradigt werden].

¹⁷ Kamei Masao war damals Vorsitzender von Sumitomo Electric Industries (KUSANO 1989: 48). Unter den Mitgliedern des Komitees fanden sich keine Vertreter der JNR (IIO 1993: 144), d. h., die Staatsbahn wurde vom Entscheidungsprozeß ausgeschlossen, da sie eigene Reformversuche unternahm und im allgemeinen der Privatisierung/Aufspaltung ablehnend gegenüberstand.

Grundlage nehmen und konkrete Maßnahmen zur Privatisierung und Aufspaltung der Japanischen Staatsbahn ausarbeiten. Als Ergebnis legte der Ausschuß im Juli 1985 den Vorschlag zur Reform der Staatsbahn (*Kokutetsu kaikaku ni kansuru iken* oder auch *saigo iken* [letzter Vorschlag] genannt) vor. Der Inhalt dieses Berichtes,¹⁸ der weitgehend mit dem des Basisberichts übereinstimmt, diente schließlich als Grundlage für die Ausarbeitung der acht Gesetze, die im Zusammenhang mit der JNR-Privatisierung im November 1986 erlassen wurden (OKANO 1989: 2).

Generell verlief der Prozeß der Entscheidung und Strategieformulierung nicht so reibungslos, wie es die abrißartige Darstellung vielleicht vermuten läßt. Um nur ein Beispiel für Machtkämpfe anzuführen: Die JNR hatte im Januar 1985 einen eigenen Reformplan (*Keiei kaikaku no tame no kihon hōsaku*) vorgelegt, sozusagen als Alternative zu den vom Kontrollausschuß ausgearbeiteten Strategien, in dem zwar eine Bahnprivatisierung befürwortet, eine Aufspaltung hingegen grundsätzlich abgelehnt wurde. Dieser Plan paßte nicht in das Konzept der Regierung, was dazu führte, daß die JNR-Führungsspitze einschließlich ihres Präsidenten entlassen und durch Manager ersetzt wurde, die der Regierungspolitik positiv gegenüberstanden (YAMAMOTO 1987: 51–52).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß ein Schwerpunkt der Strategieformulierung das hohe Tempo war, mit dem die Entscheidungsträger, sprich die Regierung und die von ihr gegründeten Ausschüsse, voransritten, um den Privatisierungsgegnern, vornehmlich der JNR selbst,¹⁹ den Gewerkschaften sowie den linken Parteien, sowenig Zeit wie möglich zur Organisierung von Widerstand zu lassen. Gleichzeitig versuchte man, die öffentliche Meinung für die Sache der Privatisierung zu gewinnen.

¹⁸ Der Inhalt des Berichtes ist detailliert wiedergegeben in *Kokutetsu kaikaku ni kansuru iken – tetsudō no mirai o hiraku tame ni* [Vorschlag zur Reform der Staatsbahn – um der Bahn eine Zukunft zu geben], verfaßt vom Kontrollausschuß zur Umstrukturierung der Staatsbahn.

¹⁹ Hier ist anzumerken, daß diese Betrachtungsweise der JNR als einheitlicher Block eine Vereinfachung darstellt. Tatsächlich existierte innerhalb der Japanischen Staatsbahn von Beginn der Privatisierungsdiskussion an die sogenannte Reform-Gruppe (*kaikaku-ha*), die z. B. durch Weiterleitung von JNR-internem Material über Mißstände an die Presse aktiv für die Privatisierung arbeitete. Auch existierten neben den bereits erwähnten linken JNR-Gewerkschaften andere Gewerkschaften innerhalb der JNR wie *Tetsurō* und *Zenshirō*, die ab 1983/84 Kompromißbereitschaft bzgl. einer Unternehmensreform zeigten und mit dem Management der JNR zusammenarbeiteten. Die radikale Gewerkschaft *Dōrō* änderte ferner ihre Einstellung und befürwortete ab 1986 die JNR-Privatisierung (YAMAMOTO 1987: 61).

Anhand der Art der Strategieformulierung wird offensichtlich, wie wichtig im Zusammenhang mit der JNR-Privatisierung auch die politisch motivierten Ziele waren. Es wird ebenfalls deutlich, welche Interessengruppen existierten, womit das letzte Element der oben erwähnten verschiedenen Rahmenbedingungen, die zu berücksichtigen sind, in die Analyse miteinbezogen wurde.

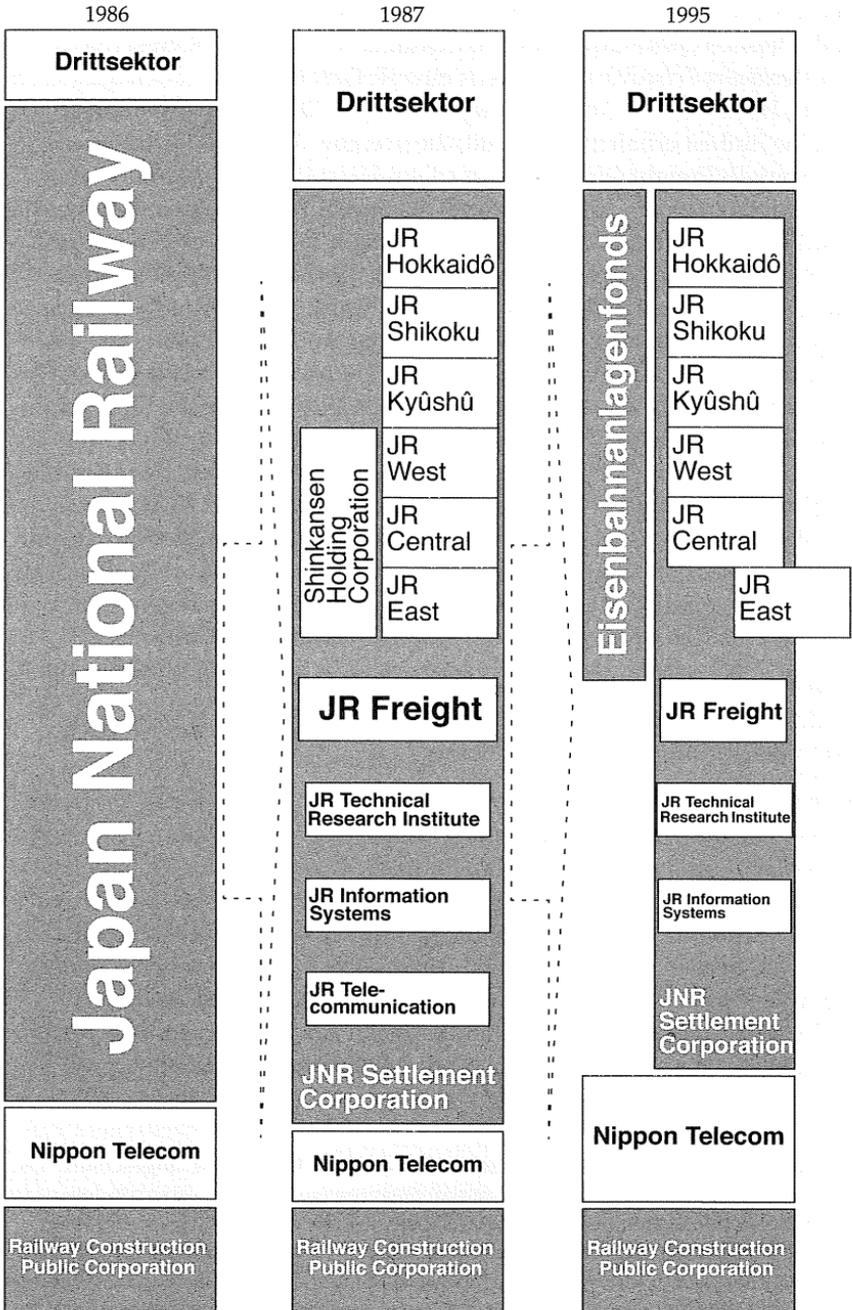
Im folgenden Abschnitt soll nun auf die konkreten Ergebnisse der im oben dargestellten Prozeß erarbeiteten Ziele und Maßnahmen eingegangen werden. Wie wurde die Staatsbahn privatisiert, mit welchen Mitteln sollte die Bahn reformiert werden?

5. UMSTRUKTURIERUNG

Die Japanische Staatsbahn JNR wurde schließlich am 1. April 1987 in verschiedene Gesellschaften aufgespalten, wobei es sich hauptsächlich um eine regionale Aufgliederung handelte. Japan hat mit diesem Privatisierungskonzept einen Weg beschritten, der die Regelung der Bahnprivatisierung in Europa, die Trennung von Transportbetrieb und Fahrweg,²⁰ in nur äußerst beschränktem Umfang übernimmt. Zum einen geschah das im Bereich des Güterverkehrs: Die neue Gütergesellschaft verfügt über kein eigenes Netz, so daß sie die Schieneninfrastruktur von den Personenbeförderungsgesellschaften mieten muß. Zum anderen fand dieses Konzept bis zum Herbst 1991 im Hochgeschwindigkeitsbereich Anwendung, wo eine neugegründete Körperschaft die Infrastruktur im Hochgeschwindigkeitsbereich an die Personenbeförderungsgesellschaften vermietete.

Wie erfolgte die Aufspaltung konkret? Es entstanden sechs sogenannte Japan Railway-Gesellschaften, im folgenden JR-Gesellschaften genannt,

²⁰ Die EG-Richtlinie 91/440/EWG schreibt die unternehmerische Unabhängigkeit von Eisenbahnunternehmen in der Europäischen Gemeinschaft, die Trennung von Infrastruktur und Verkehr, die finanzielle Sanierung sowie die Zulassung Dritter zum Schienennetz vor (GÜNTHER 1994: 9). Die Trennung von Infrastruktur und Verkehr wurde aus wettbewerbspolitischen Gründen festgelegt. Als natürliches Monopol wird im Bereich der Bahn weiterhin die Infrastruktur (Schienen, Signalsystem, Betriebswerke und Bahnhöfe) betrachtet, weswegen dieser Bereich abgespalten und aufgrund der Wahrung der *economies of scale* in der Hand eines Eigentümers belassen wird. Der Verkehrsbetrieb hingegen stellt aufgrund der Existenz naher Substitute (Flugzeug, Kfz) im Gegensatz zu früher kein natürliches Monopol mehr dar, weswegen in diesem Bereich Wettbewerb zugelassen und gefördert werden soll (STARKIE 1986: 180-183).



Schritte der JNR-Privatisierung

und zwar drei auf der Insel Honshū, nämlich JR East (*Higashi Nihon Ryokiyaku Tetsudō*), JR Central (*Tōkai Ryokiyaku Tetsudō*) sowie JR West (*Nishi Nihon Ryokiyaku Tetsudō*), und jeweils eine JR-Gesellschaft auf den kleineren Inseln Hokkaidō, Shikoku und Kyūshū. Der Gütertransportbereich blieb als eine Einheit erhalten, das heißt, die neu gegründete Gütertransportgesellschaft JR Freight (*Nihon Kamotsu Tetsudō*) ist für den gesamten nationalen Gütertransport auf der Schiene zuständig. Ferner etablierte man die Shinkansen Holding Corporation (*Shinkansen Tetsudō Hoyū Kikō*), die die Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur an die JR-Gesellschaften vermietet,²¹ die gemeinnützige Stiftung JR Technical Research Institute (*Tetsudō Sōgō Gijutsu Kenkyūjo*), zuständig für Forschung und Entwicklung im Eisenbahnbereich, die JR Information Systems (*Tetsudō Jōhō Shisutemu*), die Informationsdienste für die JR-Gesellschaften leistet, sowie die JR Telecommunication (*Tetsudō Tsūshin*)²², betraut mit der Instandhaltung der eisenbahneigenen Telekommunikationsanlagen und der Bereitstellung allgemeiner Telekommunikationsdienste (OKANO 1989: 2; KKK 1988: 493).

All diese Gesellschaften befinden sich zunächst im Besitz der JNR Settlement Corporation JNRSC (*Nihon Kokuyū Tetsudō Seisan Jigyōdan*), als Abwicklungsgesellschaft Rechtsnachfolgerin der ehemaligen JNR und hauptsächlich mit folgenden drei Aufgaben betraut:

- 1) Management der langfristigen Verbindlichkeiten;
- 2) Management und Verkauf der JNR-Aktiva;
- 3) Durchführung des Personalabbaus.

Management der langfristigen Verbindlichkeiten bedeutet, daß der JNRSC ein Großteil der gesamten Schulden übertragen wurde. Diese Vorgehensweise lag darin begründet, daß man für die neuen JR-Gesellschaften eine solide finanzielle Grundlage schaffen mußte, da diese schließlich privatisiert, d. h. gemäß dem Entschuldungsziel zu einem möglichst hohen Preis verkauft werden sollten, was man natürlich nur dann erreichen konnte, wenn die Unternehmensergebnisse entsprechend positiv ausfielen.

Damit die neuen JR-Gesellschaften positive Betriebsergebnisse aufweisen können, wurden konkret folgende Maßnahmen ergriffen:

²¹ Wie bereits erwähnt, wurde dieses System im Herbst 1991 abgeschafft. Die Shinkansen Holding Corporation wurde aufgelöst. Statt dessen gründete man den Eisenbahnanlagenfonds (*Tetsudō Seibi Kikin*).

²² Die JR Telecommunication schloß sich mit der 1984 gegründeten Nippon Telecom zusammen. Im September 1994 wurde dieses Unternehmen an der Börse in Tōkyō und Ōsaka gelistet. Begünstigt durch die Deregulierungsmaßnahmen auf dem Telekommunikationsmarkt hat sich das Unternehmen schnell entwickelt und verfügt bereits über ein landesweites Glasfasernetzwerk (ISHII 1995: 53).

- 1) Die JR-Gesellschaften mußten nur die laut dem Gesetz von 1980 als Haupt- und Nebenstrecken bezeichneten Strecken übernehmen, nicht hingegen die sogenannten besonderen Nebenstrecken,²³ was bedeutet, daß ein Teil der verlustbringenden Strecken von vornherein von einer Privatisierung ausgeschlossen wurde.
- 2) Zur Sicherung von positiven Unternehmensergebnissen der sogenannten drei Insel-JRs (JR Hokkaidō, JR Shikoku, JR Kyūshū) wurde ein Unterstützungsfonds, Stabilisierungsfonds genannt (*keiei antei kikin*), eingerichtet. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte dieser Inseln wurden die dortigen JRs als potentiell defizitgefährdet eingeschätzt. Um einer massiven Streckenstillegung zu begegnen, die die drei Insel-JRs ohne Unterstützungszahlungen wahrscheinlich durchgeführt hätten, wurden von Anfang an Unterstützungszahlungen geleistet. Der Fonds wird unmittelbar aus der JNR Settlement Corporation mit 1,3 Billionen Yen gespeist (UN'YUSHŌ 1987: 148), wobei er innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren auf die Insel-JRs übertragen wird, deren Aufgabe es seit 1989 ist, den Fonds so zu verwalten, daß mit ihm bei einer durchschnittlichen Zinsrate von 7,3% genug Gewinne erwirtschaftet werden können, um die Verluste der Insel-JRs auszugleichen (FUKUI 1992: 78).
- 3) Die wichtigste Maßnahme in diesem Zusammenhang stellte jedoch die weitgehende Entschuldung dar, die mit der Aufspaltung der JNR und der Gründung der neuen JR-Gesellschaften einherging. Nur die drei JR-Gesellschaften auf Honshū sowie die JR Freight übernahmen JNR-Alt schulden in Höhe von etwa 5,9 Billionen Yen, die Shinkansen Holding Corporation wurde mit 5,7 Billionen Yen Alt schulden belastet. Der Rest, der sich auf die Summe von 25,5 Billionen Yen belief, wurde auf die JNR Settlement Corporation übertragen. Konkrete Maßnahmen zum Abtragen dieser Verbindlichkeiten hatte man jedoch nicht ausgearbeitet. Es hieß nur, daß die Abwicklungsgesellschaft etwa 7,7 Billionen Yen durch Verkäufe von JNR-Immobilien und 0,7 Billionen Yen durch den Verkauf der Aktien der JR-Gesellschaften einnehmen solle. Dies setzt natürlich voraus, daß sich die Aktiva der JNR im Besitz der JNR Settlement Corporation befinden. Die langfristigen Verbindlichkeiten in Höhe von 14,2 Billionen Yen, die durch diese Maßnahmen nicht getilgt werden

²³ Gemäß dem Gesetz über die Umstrukturierung der JNR (*Nihon kokuyū tetsudō saiken sokushin tokubetsu sochi hō*) aus dem Jahre 1980 wurden in Japan alle Betriebsstrecken nach Beförderungsdichte (beförderte Personen/Tag/Kilometer) unterteilt. Danach existieren 70 Hauptstrecken mit einer Beförderungsdichte von über 8.000 Personen, 175 Nebenstrecken mit einer Beförderungsdichte unter 8.000 Personen sowie sogenannte besondere Nebenstrecken mit einer Beförderungsdichte von weniger als 4.000 Personen (SAKURAI 1989: 315).

können, müssen auf irgendeine Weise vom Steuerzahler beglichen werden (KKK 1988: 495). In dem erwähnten Bericht des Kontrollausschusses aus dem Jahre 1985 heißt es jedoch, daß man diesen Anteil durch Aktien- sowie Immobilien- und Landverkäufe zu möglichst hohen Preisen zu minimieren beabsichtige.²⁴

Soviel zu den Aufgaben „Management der langfristigen Verbindlichkeiten“ sowie „Management und Verkauf der JNR-Aktiva“. Abschließend zur dritten Aufgabe der Abwicklungsgesellschaft, zur Durchführung des Personalabbaus: Schon Jahre vor der Privatisierung sah sich die JNR aufgrund der stark ansteigenden Personalkosten dazu gezwungen, kontinuierlich die Zahl ihrer Mitarbeiter zu verringern. Im Zeitraum von 1980 bis 1985 wurde die Zahl der Beschäftigten bereits um etwa 137.000 auf 276.700 reduziert (NKTKI 1987: 535). Mit der Aufspaltung und Privatisierung der JNR setzte sich diese Entwicklung fort. Aus wirtschaftlichen Gründen konnten nur 200.000 der oben genannten 276.700, deren Arbeitsverhältnis mit dem Ende der JNR ebenfalls endete, eingestellt werden. Durch besondere Ruhestandsregelungen sowie Vermittlung in andere öffentliche Unternehmen und in die Privatwirtschaft konnte ein Großteil der überschüssig gewordenen Arbeitskräfte abgebaut werden, so daß im April 1987 noch 23.660 Mitarbeiter übrig blieben, die von der Abwicklungsgesellschaft übernommen wurden. Für sie wurden spezielle Umschulungsprogramme etwa in den Bereichen Elektronik oder Systemtechnik durchgeführt, um ihre Weiterbeschäftigung in anderen Firmen, die teilweise Unterstützungszahlungen als Anreiz für solche Einstellungen erhielten, zu gewährleisten (FUKUI 1992: 60). Letztlich wurden nach einer festgelegten Frist von drei Jahren 1990 etwa 1.050 ehemalige JNR-Beschäftigte endgültig entlassen. Insgesamt wurden von der Abwicklungsgesellschaft für die Maßnahmen, die zur Abfederung des Personalabbaus notwendig waren, etwa 3,75 Mrd. DM ausgegeben (UN'YUSHÖ 1987: 148).

²⁴ Kritiker der JNR-Privatisierung behaupten, daß erstens der Wert der JNR-Aktiva zu laufenden Preisen viel zu niedrig angesetzt wurde. Bei einer angemessenen Schätzung hätten alle Verbindlichkeiten der JNR durch Verkauf der Aktiva beglichen werden können. Zweitens meint man, daß die Maßnahmen nur sehr zögerlich und nicht korrekt umgesetzt würden. Beispielsweise fänden im Gegensatz zu den Vorschriften nicht bei allen Verkäufen öffentliche Ausschreibungen statt. Daraus wird abgeleitet, daß von vornherein seitens der Regierung nicht die Absicht bestand, die Schuldenlast, die der Steuerzahler übernehmen muß, zu minimieren (TATEYAMA 1989: 82–87). Es ist jedoch zu bedenken, daß z. B. beim Landverkauf durch den Verfall der Bodenpreise Probleme hinzukamen, die vorher nicht berücksichtigt werden konnten. Darauf wird später noch näher eingegangen.

Was aus den Statistiken nicht ersichtlich ist, sind die verschiedenen Diskriminierungsmethoden und der psychische Druck, der mit dem Personalabbau einherging. Um nur ein Beispiel anzuführen: Im Juli 1986 wurden als Vorbereitungsmaßnahme im Hinblick auf die Privatisierung sogenannte Beschäftigungs-Zentren (*Jinzai Katsuyō Sentā*) etabliert, in die vorzugsweise Mitglieder der radikalen JNR-Gewerkschaft *Kokurō* zwangsversetzt wurden. Die dort Beschäftigten mußten unabhängig von ihrer Ausbildung Arbeiten wie Toiletten putzen, Kaugummis von den Bahnsteigen oder Unkraut von den Schienen entfernen, verrichten. Diese Zentren fungierten wohl als Vorstufe für die Übernahme durch die Abwicklungsgesellschaft. Es hieß, daß die dort Beschäftigten im Zuge der Privatisierung der Abwicklungsgesellschaft zugeteilt würden, was eine erhebliche Unsicherheit des Arbeitsplatzes mit sich brachte (YAMAMOTO 1987: 67).²⁵ Soweit zu den Aufgaben der JNR Settlement Corporation. Auf die Probleme, die sich bei deren Ausführung ergaben, wird im folgenden Kapitel eingegangen.

Zunächst zu den weiteren Umstrukturierungsmaßnahmen, und zwar zu der neuen Unternehmensform, in die die JR-Gesellschaften überführt wurden. Es handelt sich hier um sogenannte Aktiengesellschaften durch Sondergesetzgebung (*tokushu kaisha*). Im Gegensatz zu gewöhnlichen Aktiengesellschaften unterliegt die *tokushu kaisha* strengen gesetzlichen Regulierungen. Im Falle der JR-Gesellschaften sind folgende Bereiche gemäß des Eisenbahnreformgesetzes reguliert:

- 1) Entscheidung über Bestellung und Entlassung der Vorstände und interner Aufsichtskomitees (*kansayaku*);
- 2) Entscheidungen der strategischen Unternehmensplanung;
- 3) Entscheidungen über Gewinnverwendung und Deckung von Verlusten;
- 4) Entscheidungen bezüglich der Ausgabe von Aktien und Schuldverschreibungen sowie über die Aufnahme von Krediten (UTK 1993: 2416–2417).

Die JR-Gesellschaften unterscheiden sich nicht nur in ihrer Unternehmensform von anderen Aktiengesellschaften, sondern auch in den Eigen-

²⁵ Gegen solche Diskriminierungsmethoden wurden zahlreiche Prozesse angestrengt, die häufig auch von den Gewerkschaftsmitgliedern gewonnen wurden (Ito 1993: 210). Die Diskriminierung der Gewerkschaftler ist eine Seite, eine andere jedoch die starre Haltung insbesondere von *Kokurō*, die jedweden Reformversuch seitens des JNR-Managements ablehnte und überhaupt kein Krisenbewußtsein entwickelte. Durch eine solch destruktive Haltung bewirkte die Gewerkschaft das Gegenteil von dem, was sie erreichen wollte, d. h., sie engte den Handlungsspielraum des Managements derart ein, daß der Standpunkt der JNR geschwächt und die Privatisierungsbefürworter gestärkt wurden. Diese Politik von *Kokurō* mag bis zu einem gewissen Grad spätere Diskriminierungen heraufbeschworen haben.

tumsverhältnissen. Alle JR-Gesellschaften befinden sich nämlich nach wie vor im Besitz des Staates, genauer gesagt im Besitz der JNR Settlement Corporation. Eine Ausnahme bildet lediglich JR East. Im Oktober 1993 wurden 62,5% ihrer Aktien an der Börse zu einem Verkaufspreis von 380.000 Yen pro Aktie plaziert (*Nikkei* 27.8.1993: 19).

Die Unternehmensform der Aktiengesellschaft durch Sondergesetzgebung sowie die Tatsache, daß sich der Großteil der JR-Gesellschaften weiterhin in staatlicher Hand befindet, heißt nichts anderes, als daß es sich bisher lediglich um eine Umstrukturierung, um eine formelle Privatisierung handelt. Der erste Schritt in Richtung Eigentumsprivatisierung ist zwar mit der Umstrukturierung der Unternehmensform getan, ein weiterer, sehr schwieriger Schritt muß jedoch noch folgen, damit man von einer Privatisierung im eigentlichen Sinne reden kann.

Neben den neuen JR-Gesellschaften sind im Zuge der Umstrukturierungsmaßnahmen, wie in der Abbildung oben aufgeführt, weitere Institutionen und Aktiengesellschaften entstanden, auf die abschließend eingegangen werden soll. Bis Oktober 1991 existierte die Shinkansen Holding Corporation SHC, deren Gründung als neue Behörde insofern kritisiert werden kann, als die Verwaltung der Hochgeschwindigkeitsstrecken auch von der JNR Settlement Corporation hätte durchgeführt werden können, was zielkonformer mit der oben dargestellten Verwaltungsreform gewesen wäre. Die Aufgabe der SHC lag darin, das Hochgeschwindigkeitsnetz an die JR-Gesellschaften zu vermieten, wobei die Leasinggebühren, nach Verkehrsichte auf den jeweiligen Strecken gestaffelt, von den drei betroffenen JR-Gesellschaften unabhängig voneinander entrichtet wurden. JR Central mußte gemäß der Staffelung für die Strecke zwischen Tōkyō und Shin-Ōsaka am meisten zahlen. So wurde eine interne Subventionierung betrieben, zum einen zwischen den Honshū-JR-Gesellschaften untereinander, zum anderen aber auch zwischen den Honshū-JRs und den Insel-JRs, die indirekt über Zahlungen der Shinkansen Holding Corporation an die Abwicklungsgesellschaft Gelder für den Stabilisierungsfonds erhielten (TSUCHIYA 1988: 58–60).

Im Oktober 1991 wurde die SHC aufgelöst, jedoch als Eisenbahnanlagenfonds (*Tetsudō Seibi Kikin*) weitergeführt. Die Hochgeschwindigkeitsstrecken wurden von den drei JR-Gesellschaften auf Honshū für etwa 115 Mrd. DM übernommen (KTK 1994: 2). Die Auflösung der SHC wurde damit begründet, daß bei einer Fortführung der Institution der Aktienverkauf der JR-Gesellschaften in zwei Punkten behindert würde:

- 1) Da Shinkansen-bezogene Abschreibungen nicht in die Bilanzen aufgenommen werden könnten, neigten die JR-Gesellschaften zur Finanzie-

rung von Investitionen durch vermehrte Kreditaufnahme, was eine bilanzielle Verschlechterung bedeute.

- 2) Vermögen und Verbindlichkeiten der JRs könnten kaum bewertet werden, da die Übergabebedingungen der Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur erst nach dreißigjähriger Leasingperiode verhandelt würden (WATANABE 1993: 5).

Diese Schwierigkeiten wären allerdings schon bei der Gründung der Shinkansen Holding Corporation abzusehen gewesen. Die Nachfolgeinstitution, der Eisenbahnanlagenfonds, ist eine staatliche Einrichtung, die u. a. Vorhaben wie den Bau von Hochgeschwindigkeitslinien mitfinanzieren soll und am Bau von Bahnlinien im Großstadtbereich beteiligt ist. Sie gewährt Subventionen und niedrig verzinsten Darlehen an die JR-Gesellschaften und Privatbahnen, die in oben genannten Bereichen investieren, wobei die gegenwärtig unterstützten Projekte sich hauptsächlich auf den U-Bahnbau in Tōkyō konzentrieren. Dirigiert vom Verkehrsministerium stellt der Eisenbahnanlagenfonds zum ersten Mal eine Institution dar, die öffentliche Gelder für den Eisenbahnbau bereitstellt. Bis zur Privatisierung war dies fast ausschließlich die Aufgabe der JNR gewesen, was eine Hauptursache für das große JNR-Defizit darstellte. Ein Teil des Kapitals für diese Investitionen stammt aus dem Gewinn von etwa einer Billion Yen, der beim Verkauf der Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur von der Shinkansen Holding Corporation an die jeweiligen JR-Gesellschaften erwirtschaftet wurde. Das aber bedeutet wiederum, daß letztlich die JR-Gesellschaften teilweise die Investitionen des Eisenbahnanlagenfonds finanzieren, womit sich die Situation von der zu JNR-Zeiten nicht allzu stark unterscheidet (KTK 1994: 3–5).

Soviel zu den Maßnahmen, die im Zuge der JNR-Privatisierung ergriffen wurden. Es bleibt zu betonen, daß es sich bei der Privatisierung um einen noch anhaltenden Prozeß handelt, der bisher erst das Stadium einer Umstrukturierung, einer formellen Privatisierung erreicht hat. Zu welchen Ergebnissen bzw. Zwischenergebnissen führten nun die oben dargestellten Maßnahmen?

6. STAND DER DINGE

6.1 Positive Ergebnisse

Hier ist zunächst die Steigerung der Produktivität zu nennen, insbesondere im Bereich der Arbeitsproduktivität, die zu einer Verringerung der Kosten führte. Die größten Produktivitätssteigerungen fanden zwischen

1985 und 1989 statt, als die Produktivität, gemessen in Personenkilometer pro Beschäftigten, um 79,3 % sowie ‚in Zugkilometer pro Beschäftigten‘ gemessen, um 91,1 % zunahm. Die stärksten Zuwächse fanden in den Bereichen Bahnhof und Fahrzeugwartung statt (MIZUTANI und NAKAMURA 1994: 122–125). Interessant ist jedoch, daß diese Steigerungen bereits im Jahre 1981 einsetzten, d. h. zu dem Zeitpunkt, als die Möglichkeit einer Privatisierung der Staatsbahn ins Gespräch kam, die JNR jedoch noch ein öffentliches Unternehmen war. Ferner ist hervorzuheben, daß im Zeitraum von 1987 bis 1991 die Zuwachsrates der Produktivität wieder abfiel und unter die der Periode von 1981 bis 1985 sank. Schließlich gibt es große Unterschiede innerhalb der JR-Gruppe in dem Sinne, daß die Arbeitsproduktivität der drei auf Honshū operierenden JRs das 2,8fache der drei Insel-JRs beträgt (MIZUTANI und NAKAMURA 1994: 129). Dies deutet darauf hin, daß keine unmittelbare Relation zwischen Privatisierung oder Umstrukturierung und Produktivitätssteigerung besteht. Ein direkter Zusammenhang besteht jedoch darin, daß die Umstrukturierungsmaßnahmen Rationalisierung förderten, durch die die dargestellte Produktivitätssteigerung erreicht wurde. So führte man beispielsweise Ein-Mann-Züge ein, verringerte das Personal auf den Bahnsteigen und forcierte die Einführung von Fahrkartenautomaten (HIROOKA 1991: 6).²⁶

Zur Beurteilung des Ergebnisses der Arbeitsproduktivitätssteigerung bei den JRs bietet es sich an, einen Vergleich mit den großen Privatbahnen anzustellen.²⁷ Nach MIZUTANI und NAKAMURA (1994: 133) liegt die Produktivität der JRs etwa 20–30 % niedriger als die der großen Privatbahnen, wobei die JRs einen um etwa 17 % höheren Personalbestand aufweisen, was bedeutet, daß bei den JRs noch Potential zur Produktivitätssteigerung vorhanden ist, wodurch weitere Verbesserungen in diesem Bereich zu erwarten sind.

Ein zusätzliches positives Resultat der JNR-Privatisierung liegt in der Steigerung der Nachfrage. Das heißt, die Anzahl der Personen, die von den JR-Gesellschaften befördert wurde, wuchs im Durchschnitt zwischen 1987 und 1991 um 4,5 %, wohingegen der Anstieg des Transportvolumens im Personenbereich zu JNR-Zeiten von 1982 bis 1986 durchschnittlich nur 0,6 % betrug. Im Güterbereich sank das Transportvolumen der JNR von 1982 bis 1986 durchschnittlich um 9,5 %, JR Freight hingegen steigerte das

²⁶ Nach TATEYAMA (1989: 37–41) führten solche Rationalisierungsmaßnahmen für bestimmte Kundenkreise wie Kinder, Senioren und Behinderte zu Verschlechterungen in den Bereichen Service und Sicherheit.

²⁷ Hierbei wird die unterschiedliche Marktsituation, die einen Vergleich zwischen den großen Privatbahnen und den JRs erschwert, so weit wie möglich berücksichtigt.

Transportvolumen von 1987 bis 1991 im Durchschnitt um 6,1% (UTK 1992: 25). Diese Zahlen müssen jedoch im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in jenem Zeitraum gesehen werden, die der Nachfrage sowohl im Personen- als auch im Güterverkehrsbereich Auftrieb verlieh. Mit Beginn der Rezession Anfang der 90er Jahre sank denn auch das Transportvolumen im Güterbereich, im Personenbereich stagnierte es (USJKJB 1994: 46; JR EAST 1995: 73).

Der Anstieg des Transportvolumens liegt jedoch nicht nur in den äußeren Faktoren begründet, sondern ist auch auf die Anstrengungen der einzelnen JR-Gesellschaften in verschiedenen Bereichen zurückzuführen. Allgemein lassen sich diese zusammenfassen unter Flexibilisierung, d. h. Anpassung des Angebots an den regionalen und individuellen Bedarf, unter Verbesserung des Services sowie unter Diversifizierung, was beispielsweise die Entwicklung neuer Komplementärprodukte zum Reisen bedeutet.

Die größere Flexibilität zeigt sich zum einen in der Einführung verschiedener Sonderangebotssysteme, wie zum Beispiel das Jugend-18-Ticket, das in einer begrenzten Zeit während der Sommerferien gültig ist, nur für langsame Züge gilt und mit einem günstigen Preis einen Anreiz für junge Leute bieten soll, mit dem Zug zu verreisen.²⁸ Zum anderen spiegelt sich die Flexibilität in der Einführung von Sonderzügen für bestimmte Anlässe wider. Für Betriebsausflüge von Unternehmen gibt es seit kurzem beispielsweise Züge im japanischen Stil, das heißt, mit *Tatami* ausgelegt und ausgerüstet mit *Karaoke*-Anlagen (JR CENTRAL 1994: 8).

Einige Beispiele zur Verbesserung des Services und zur Erneuerung der Anlagen: Die JR-Beschäftigten wurden in teilweise militärähnlichem, harten Training dahingehend gedrillt, höflich mit den Kunden umzugehen (TATEYAMA und USHIKUBO 1993: Video). Demselben Ziel dienen Verhaltenshandbücher, die an die Beschäftigten verteilt wurden. Wenn diese Maßnahmen auch in den ersten Jahren nach der Privatisierung Erfolg zeigten, so weisen jüngste Umfragen unter den Kunden der JR-Gesellschaften jedoch auf eine wachsende Unzufriedenheit mit der Freundlichkeit und Dienstbeflissenheit der JR-Beschäftigten hin (KOMATSU 1995: 15–17). Um die Unannehmlichkeiten während der Stoßzeiten zu lindern, führte man Waggons mit sechs Türen ein, vergrößerte die Anzahl der automatischen Fahrkartensperren und entwickelte ein System, mit dessen

²⁸ Aufgrund der seit etwa zwei Jahren bestehenden Stagnation im Transportvolumen, bedingt durch die Rezession und den hohen Yen, der die Zahl der Auslandsreisen ansteigen und die der Inlandsreisen per Bahn sinken ließ, wurde der Preis zu einem wichtigen Faktor, um Kunden zu gewinnen. Bis Anfang der 1990er Jahre hatte man in diesem Bereich kaum Anstrengungen unternommen (YAMANOUCHI Shuichirō, Vize-Vorsitzender von JR East, 30.8.1995).

Hilfe Zeitkarten aus etwa zehn Zentimeter Entfernung durch bloßes Vorzeigen kontrolliert werden können, was die Abfertigung an den automatischen Fahrkartenkontrollsperrern beschleunigen soll (JR HIGASHI NIHON 1995: 17–21). Außerdem werden seit der Privatisierung verschiedene Anstrengungen unternommen, um die Bahnhöfe zu verschönern. Unter anderem gehört dazu die Renovierung der Toiletten, die zu JNR-Zeiten als die Vier-K-Toiletten verschrien waren, als *kusai*, *kitanai*, *kurai*, *kowai* [stinkend, dreckig, dunkel, gefährlich] (TATEYAMA 1989: 41–42).

Im Zusammenhang mit der Verschönerung der Bahnhöfe stehen auch Maßnahmen, die in die Bereiche Imagepflege sowie Diversifizierung fallen. So soll der Bahnhof nicht mehr allein *Umschlagplatz* sein, sondern vielmehr ein Kultur- und Kommunikationszentrum werden. Zu diesem Zweck richtete man beispielsweise im Hauptbahnhof von Tōkyō ein Museum ein oder veranstaltet Konzerte in Bahnhofsgebäuden (JR HIGASHI NIHON 1995: 38). Die Bahnhöfe sollen außerdem zu Einkaufszentren ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang ist unter anderem der Bau eines Kaufhauskomplexes auf dem Gelände des Bahnhofes von Nagoya geplant (JR CENTRAL 1994: 10). Generell ist die Entwicklung der Bahnhofsgelände und -gebäude ein Schwerpunkt der Diversifizierungsstrategien aller JR-Gesellschaften. Dasselbe gilt für die Geschäftsbereiche Tourismus, Immobilien, Informationstechnologie sowie Gastronomie und Hotelbetrieb (ISHII 1995: 52). Daneben haben einzelne JRs Produktnischen erschlossen, wie JR Central, deren Tochterunternehmen eine Business-Zeitschrift herausgibt, die so konzipiert ist, daß man sie während einer Fahrt mit dem Hochgeschwindigkeitszug zwischen Tōkyō und Ōsaka durchlesen kann (JR CENTRAL 1994: 11). Im Gegensatz zu den großen Privatbahnen, die sehr stark diversifiziert sind, machen die Einnahmen aus dem Nicht-Eisenbahngeschäft jedoch durchschnittlich nur 10 % aus.²⁹ Insbesondere in den oben dargestellten *klassischen* Bereichen der Diversifikation ist es für die JR-Gesellschaften nicht einfach, sich gegen die etablierten Privatbahnen zu behaupten.

Nicht nur in diesen Bereichen konkurrieren die JR-Gesellschaften mit den großen Privatbahnen, sondern auch im Eisenbahngeschäft. Die Aufspaltung der Staatsbahn in regionale JRs führte dazu, daß sich die JRs stärker auf ihre jeweilige Region konzentrieren und ihre Investitionen dem lokalen Bedarf anpassen. Insbesondere auf Strecken, die parallel von einer JR-

²⁹ Bei einer führenden Privatbahn im Großraum Tōkyō, Tōkyō Kyūkō Dentetsu, beliefen sich im Geschäftsjahr 1994 die Einnahmen aus dem Eisenbahngeschäft auf nur ca. 40 % der Gesamteinnahmen. Die restlichen 60 % der Einnahmen stammen zum größten Teil aus den Bereichen Immobilien und Hotel/Gastronomie (Tokyu Corporation 1994: 28).

Gesellschaft und einer Privatbahn betrieben werden, führten die Anstrengungen der JRs mit dem Ziel der Erhöhung des Transportvolumens dazu, daß die Frequenz der verkehrenden Züge gesteigert wurde sowie bequemere Waggons eingeführt wurden, was, wie bereits oben dargestellt, eine Verbesserung des Services für die Benutzer bedeutet (FUKUI *et al.* 1994: 21). Wettbewerb besteht auch indirekt innerhalb der JR-Gruppe, da die JR-Gesellschaften untereinander verglichen werden, was das Konkurrenzdenken zwischen ihnen fördert und ihre Anstrengungen steigert.³⁰

Die oben aufgeführten positiven Ergebnisse der Privatisierung der JNR, das heißt die Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Rationalisierungsmaßnahmen, die Erhöhung des Transportvolumens, teilweise bedingt durch Flexibilisierung, Verbesserung des Services und Diversifizierung, sowie der verstärkte Wettbewerb, spiegeln sich auch in den Betriebsergebnissen der JR-Gesellschaften wider: Die drei JRs auf Honshū (JR East, JR Central und JR West) weisen seit 1987 Gewinne aus, ebenfalls die drei JR-Gesellschaften auf Hokkaidō, Shikoku und Kyūshū, letztere allerdings in sehr bescheidenem Umfang und mit rückläufiger Tendenz. Die Geschäftsergebnisse der JR Freight sind seit 1993 wieder defizitär, womit der Übergang zu den ungelösten bzw. neu entstandenen Problemen hergestellt ist. Zuvor soll jedoch noch ein kurzer Vergleich der bisher dargestellten Ergebnisse mit den Zielen, die mit der Privatisierung verfolgt wurden, angestellt werden.

Laut dem Bericht der Ad-hoc-Kommission sollte die Effizienz gesteigert, d. h. die Kosten reduziert, das Management verbessert und die Produktivität erhöht werden. Im Ergebnis führten die ergriffenen Maßnahmen auf diesen Gebieten zu den gesteckten Zielen. In dem Bereich der

³⁰ Hier ist anzumerken, daß dem Wettbewerb im Eisenbahnbereich gewisse Grenzen gesetzt sind, da es sich einerseits im Bereich der Infrastruktur um ein natürliches Monopol handelt, das staatliche Kontrolle erfordert, um etwa Überinvestitionen zu vermeiden. Andererseits besteht in den großen Ballungsgebieten eine monopolähnliche bzw. oligopolistische Marktstruktur, was eine Preisregulierung seitens des Staates erfordert. Das Problem liegt in der Art dieser Preisregulierung, die bisher zu einer Angleichung der Preise zwischen den großen Privatbahnen und den JRs, d. h. zu einer Verteuerung, geführt hat. Seit Januar 1995 werden verschiedene Systeme der Preisregulierung diskutiert (KURIHARA 1995: 36–38), wobei JR East die Einführung des im Ausland bestehenden *Price-cap*-Systems fordert, das mehr Flexibilität erlaubt, was bedeutet, daß der zunehmend relevant werdende Faktor Preis gezielter als Wettbewerbsinstrument eingesetzt werden kann. Bisher wurde häufig als relevanter Faktor im Wettbewerb ausschließlicher Service und Produktqualität betont, wie beispielsweise von AOKI (1992: 244), der Preiswettbewerb im Eisenbahnbereich als nicht wünschenswert betrachtet. Vielmehr sollte Wettbewerb eine Verbesserung des Services hervorbringen.

Effizienzsteigerung hat die Privatisierung zum Erfolg geführt, ist die Bahnreform gelungen.

6.2 Ungelöste und neu entstandene Probleme

Es gibt jedoch andere Ziele, die mit der JNR-Privatisierung verfolgt wurden, die man aber nicht erreichte. Hier ist zunächst der Schuldenabbau zu nennen. Wie bereits dargestellt, wurden die Altschulden auf die drei JR-Gesellschaften auf Honshū, auf die JR Freight, auf die Shinkansen Holding Corporation sowie auf die Rechtsnachfolgerin der JNR, die Abwicklungsgesellschaft JNRSC, übertragen, wobei auf erstere insgesamt 11,6 Billionen Yen entfielen, auf die JNR Settlement Corporation hingegen der weitaus größere Teil mit 25,5 Billionen Yen (KKK 1988: 495). Zu diesem Betrag addierten sich noch Schulden, die zum einen durch die Privatisierungsmaßnahmen verursacht wurden, wie die Kosten für den Stabilisierungsfonds oder die Abfederungsmaßnahmen des Personalabbaus. Zum anderen kamen Baukosten für große Verkehrsinfrastrukturprojekte wie der Bau des Seikan-Tunnels zwischen Honshū und Hokkaidō hinzu, die der Abwicklungsgesellschaft übertragen wurden (KONDŌ und ANDŌ 1994: 167). Die Gesamtschulden der JNR Settlement Corporation beliefen sich also insgesamt auf etwa 37 Billionen Yen. Was die Altschulden der Japanischen Staatsbahn betrifft, so sollten diese etwa zu einem Drittel durch die Veräußerung von JNR-Aktiva wie Land und Immobilien sowie den Verkauf der JR-Aktien getilgt werden. Für den Abbau der verbleibenden Altschulden von 14,2 Billionen Yen sowie für die neu hinzugekommenen Schulden hatte man keine Maßnahmen ausgearbeitet. Letztlich muß der Steuerzahler für diese Verbindlichkeiten aufkommen, doch wurde bisher nicht geklärt, auf welche Weise das geschehen soll.

Zu diesem ungelösten Problem, dem verbleibenden Schuldenberg, gesellten sich seit der Privatisierung zwei neue Schwierigkeiten, die die gelöst geglaubten Probleme, nämlich den Abbau der Altlasten durch Land- und Aktienverkauf, wieder neu aufwarfen. Erstens ist dies die Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise. Noch im Jahr 1987, als die JR-Gesellschaften gegründet wurden, beschloß die Regierung im Oktober eine strenge Bodenpreiskontrollpolitik (*chika yokusei saku*), um der immer heftiger werdenden Bodenpreisspekulation während der sogenannten *bubble economy*³¹ Einhalt zu gebieten. Für die JNR Settlement Corporation hatte diese Politik zur Folge, daß sie ihre Verkaufspläne weitgehend auf-

³¹ *Bubble economy* bezeichnet die japanische Wirtschaft in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, die gekennzeichnet war durch spekulativ bedingte, stark aufgeblähte Immobilien- und Bodenpreise sowie überhöhte Aktienkurse.

geben mußte. Unabhängig davon wurden auch die Forderungen der Gebietskörperschaften nach einem Vorkaufsrecht zu niedrigen Preisen lauter. Nach dem Platzen der *bubble economy* durfte die Abwicklungsgesellschaft ihre Ausschreibungen zwar wiederaufnehmen und den Landverkauf fortsetzen, doch stellte sich nun das Problem des Preisverfalls und der geringen Nachfrage ein.³²

Zweitens bestand eine neue Schwierigkeit in den sinkenden Aktienkursen, ebenfalls bedingt durch das Platzen der *bubble economy* und der folgenden Rezession. Die Börseneinführung der JR-Gesellschaften, die die für eine Listung an der Börse in Japan notwendigen Bedingungen erfüllt hatten, verzögerte sich von Jahr zu Jahr, da die Aktienkurse immer tiefer sanken, die Regierung bzw. die Abwicklungsgesellschaft gemäß dem Entschuldungsziel jedoch einen möglichst hohen Erlös aus dem Aktienverkauf erzielen wollte. Wie bereits erwähnt, wurden aus diesen Gründen erst 62,5 % der Aktien einer JR-Gesellschaft, der JR East, verkauft. Die Börseneinführung von JR Central und JR West wurde verschoben.

Inzwischen ist überhaupt nur noch von dem Aktienverkauf der drei JR-Gesellschaften auf Honshū die Rede, die vollkommen privatisiert werden sollen. Die JR-Gesellschaften auf den drei Inseln Hokkaidō, Shikoku und Kyūshū sowie die JR Freight sollen zunächst in Staatsbesitz bleiben.

Daß es zu einer Änderung der Pläne hinsichtlich des Aktienverkaufs trotz des Entschuldungsziels kam, liegt, wie das Problem des Kursverfalls an der Börse auch, in den Folgen der Rezession begründet, die zu Beginn der 90er Jahre einsetzte. Zwar konnten die Insel-JRs die Kosten senken und die Gewinne resultierend aus Aktivitäten außerhalb des Kerngeschäfts steigern. Dennoch waren diese Erträge recht gering und konnten nur vorübergehend erzielt werden. Überdies wurden diese Erfolge wesentlich durch Zahlungen des bereits erwähnten Stabilisierungsfonds gestützt. Bei der Einrichtung dieses Fonds wurde jedoch nicht bedacht, daß durch Deflation sein Wert sinken bzw. durch niedrige Zinsen die Rendite abnehmen kann, was in Folge der Rezession eingetreten ist. Damit gerieten die Insel-JRs jedoch in finanzielle Schwierigkeiten, und es ist gegenwärtig nicht sinnvoll, diese JR-Gesellschaften zu privatisieren.

³² Im Zeitraum von 1993 bis 1995 sanken die Bodenpreise für Gewerberaum in Tōkyō im Durchschnitt um 17,6 %, in Ōsaka sogar um 19,5 %. Im Landesdurchschnitt waren es etwa 10,5 %. Bei den Bodenpreisen für Wohnraum sowie in ländlichen Gebieten ist der Preisverfall nicht so kraß (BOSSÉ 1995: 281), doch bedeutet der Trend insgesamt große potentielle Verluste für die JNR Settlement Corporation.

Dasselbe gilt für die Gütertransportgesellschaft JR Freight, die seit 1993 defizitär ist, und zwar mit steigender Tendenz.³³ Sie kämpft neben der rezessionsbedingten Abnahme des Transportvolumens hauptsächlich mit zwei Problemen: Da sie die Infrastruktur, d. h. die Gleise, von den Personenbeförderungsgesellschaften mieten muß, diese jedoch besonders in den Ballungsräumen kaum freie Kapazitäten haben, gestaltet es sich für die JR Freight sehr schwierig, für ihre Züge Fahrwege zu finden und eine termingerechte Beförderung zu gewährleisten. Das zweite Problem stellt die Wettbewerbsverzerrung dar, die aus den verschiedenen finanziellen Vorteilen resultiert, die der Staat dem Güterverkehr per LKW gewährt.

Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß, bedingt durch die Kosten der Privatisierungsmaßnahmen sowie durch die wachsenden Zinszahlungen, die nötig sind, um die Kredite zu bedienen, das Entschuldungsziel bisher nicht erreicht werden konnte. Hinsichtlich der Einschätzung der gesamten Privatisierungsmaßnahmen ist dieses Ergebnis von großer Bedeutung, wenn man berücksichtigt, daß angesichts der hohen Staatsverschuldung Anfang der 80er Jahre das Hauptziel der Bahnprivatisierung darin bestand, diese Schuldenlast einzudämmen bzw. abzubauen. Immerhin konnte aufgrund der vorgenommenen Umstrukturierungsmaßnahmen erreicht werden, daß die drei JR-Gesellschaften auf Honshū Gewinne erwirtschaften, an den Staat einen wachsenden Betrag an Steuern zahlen und den von ihnen übernommenen Teil der JNR-Altlasten abbauen. Dies kann als ein bescheidener Erfolg betrachtet werden, wenn auch ein Abbau der öffentlichen Schulden in großem Maße nicht gelang. Auch wurden angesichts des Auftretens der oben genannten Probleme, die die Umsetzung der ursprünglich geplanten Maßnahmen zur Verringerung der Verbindlichkeiten, wie Landverkauf und Aktienverkauf, behindern, keine neuen Strategien zur Lösung der Schwierigkeiten ausgearbeitet.

Dasselbe gilt für das Problem der Regionalstrecken, das eng mit dem Schuldenproblem zusammenhängt. Laut dem erwähnten Gesetz aus dem Jahre 1980 wurden Strecken mit geringer Verkehrsdichte von der Privatisierung ausgeschlossen. Sie wurden entweder stillgelegt oder aber in besonderen Fällen von der JNR oder den JRs an die Gebietskörperschaften abgetreten.³⁴ So entstandene Bahnen werden als Drittsektor-Bahnen bezeichnet. Da sie meist in Gebieten mit niedriger Verkehrsdichte liegen,

³³ Nach TATEYAMA (1994: 95) belief sich das Defizit der JR Freight im Jahre 1993 auf etwa 50 Mio. DM. Auch ein Personalabbau von 17.000 Beschäftigten konnte diese Entwicklung nicht verhindern.

³⁴ Hier ist anzufügen, daß bereits Anfang der 80er Jahre und noch zu JNR-Zeiten damit begonnen wurde, die Verantwortlichkeit für den Nahverkehr von der Staatsbahn auf die Gebietskörperschaften zu übertragen.

d. h. wenig Aussicht auf Rentabilität versprechen, wurde der Großteil dieser Strecken von den Präfekturen (*ken*) übernommen. In wenigen Fällen investierte auch die Privatwirtschaft, wobei es sich meistens um lokale Banken sowie Busunternehmen handelte. Die Banken wurden von ihren meist größten Kunden, den Präfekturen, zu diesen Investitionen gezwungen (IMASHIRO Mitsuhide³⁵, persönliches Interview vom 27.8.1995). Als Anreiz für die Präfekturen, die Drittsektor-Bahnen zu betreiben, gewährte die Regierung zum einen fünf Jahre lang Subventionen in der Form, daß sie 50 % des Defizits übernahm, zum anderen leistete sie einmalige Zahlungen in Form von Umstrukturierungssubventionen (*tenkan kōfukin*), die für die Modernisierung der von der Bahn kostenlos abgegebenen Strecken verwendet werden konnten. Das Problem liegt in der zeitlichen Begrenzung dieser Subventionen, was dazu führte, daß 30 von den derzeit existierenden 35 Drittsektor-Gesellschaften zunehmend defizitär werden (OKADA und KAMITOKU 1995: 10).

Im Zuge der Umstrukturierung der Bahn wurde also die Verantwortlichkeit für den regionalen Nahverkehr der Bahn abgenommen und den Gebietskörperschaften übertragen, was jedoch nichts an der Tatsache ändert, daß in diesem Bereich aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen Defizite entstehen und wachsen. Sie erscheinen nun nicht mehr in den Bilanzen der JNR oder der JRs, dafür nimmt jedoch die Verschuldung der Gebietskörperschaften zu. Auch hier konnte kein Schuldenabbau erreicht werden. Statt dessen erfolgte eine Umschuldung großen Ausmaßes.

Abschließend soll auf ein weiteres ungelöstes Problem eingegangen werden, und zwar das der Einmischung von außen, die im Zuge der Privatisierung abgeschafft werden sollte.³⁶ Als Beispiel dafür, daß es nicht gelang, den Einfluß spezifischer Interessen einzelner zu eliminieren, sei der Bau der neuen Hochgeschwindigkeitslinien, der sogenannten *Setsubi Shinkansen*, genannt. Beruhend auf dem Eisenbahnreformgesetz aus dem Jahre 1970 war neben den Strecken *Tōhoku* und *Jōetsu* der Bau weiterer Hochgeschwindigkeitslinien geplant. Aufgrund der starken Verschuldung des Staates sowie der Forderungen aus Wirtschaftskreisen nach Kürzung der Staatsausgaben wurden jedoch im Jahre 1984 diese Planungen

³⁵ Imashiro ist Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Daitō Bunka Universität in Tōkyō und gilt als JNR-Experte.

³⁶ Speziell im Bahnbereich, in dem auch nach einer Privatisierung staatliche Hoheitsaufgaben bestehen sowie staatliche Regulierung aufrechterhalten werden muß, ist es wichtig, daß *Einmischungen* seitens der mit diesen Aufgaben befaßten Institutionen stattfinden. Anders verhält es sich mit der Einflußnahme von Vertretern spezifischer Einzelinteressen. Die Unterbindung solcher Einmischungen ist hier gemeint.

gestoppt.³⁷ Bereits 1986 traten LDP-Politiker massiv für eine Wiederbelebung der Bauvorhaben ein, die daraufhin im Januar 1987 gegen den Willen des Finanzministeriums erneut aufgenommen wurden (IIO 1993: 203). Im folgenden Jahr 1988 wurde ein Plan zum Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecken entworfen, der wieder stark geprägt war von regionalen Interessen, sprich Interessen von bestimmten Politikern im Verband mit der in den betroffenen Regionen ansässigen Industrie. Die Finanzierungsweise für diese Strecken wurde folgendermaßen festgelegt: Die JR-Gesellschaften übernehmen 50 %, die Regierung zahlt 35 % und die Gebietskörperschaften tragen 15 % der Baukosten (FUKUI *et al.* 1994: 38). Berücksichtigt man, daß im Zuge der Verwaltungsreform und der Privatisierung diese Planungen eingestellt werden sollten, ist es bemerkenswert, daß sie aufgrund des Drucks von Politikern und deren Klientel wieder weitergeführt wurden. Auch ist die Finanzierungsweise insofern aufschlußreich, als daß den JR-Gesellschaften die Hälfte der anfallenden Kosten aufgebürdet wurde, obwohl die Pläne nicht oder nur teilweise im Interesse der JRs liegen. Offen ist, wie sich diese unfreiwillige hohe Kostenbelastung langfristig auf die Unternehmensergebnisse der betroffenen JR-Gesellschaften auswirken wird. Es bleibt festzustellen, daß die Privatisierungsmaßnahmen nichts daran ändern konnten, daß sich die Bahn weiterhin Einmischungen von außen ausgesetzt sieht.

6.3 Bewertung der JNR-Privatisierung

Zusammenfassend sollen nochmals die Ergebnisse der JNR-Privatisierung dargestellt werden, und zwar im Vergleich zu den im vierten Kapitel formulierten Zielsetzungen:

1) Effizienzsteigerung

Durch die Abschaffung des starren Systems des öffentlichen Unternehmens konnte die Produktivität gesteigert werden. Die Nachfrage konnte insbesondere durch Flexibilisierung, Verbesserung des Service sowie Diversifizierung erhöht werden. Die Aufspaltung führte zu stärkerem Wettbewerb. Dies alles bewirkte eine höhere Effizienz im Bahngeschäft, womit die Umstrukturierungsmaßnahmen im Sinne der Zielsetzung erfolgreich waren.

Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß die Effizienzsteigerung nur bei den drei JR-Gesellschaften auf Honshū zu Gewinnen führ-

³⁷ Diese Pläne umfaßten folgende Strecken: Die Erweiterung der *Tōhoku*-Linie in Richtung Norden, der Bau der *Hokuriku*-Linie von Takasaki über Nagano nach Kanazawa sowie die Strecke auf Kyūshū zwischen Zatsushiro und Nishi-Kagoshima (FUKUI *et al.* 1994: 40).

te. Die drei Insel-JRs sowie die JR Freight konnten trotz eines gewissen Produktivitätsanstiegs keine oder nur sehr geringe Gewinne erwirtschaften. Deswegen bleiben diese JR-Gesellschaften von einer Privatisierung ausgeschlossen.

Ein weiteres Ziel der Effizienzsteigerung stellte die Abschaffung der Einmischung von außen dar, ein Ziel, das nicht erreicht werden konnte, wobei noch offen ist, wie sich dies auf die Effizienz auswirken wird. Zu einer Effizienzminderung kann ebenfalls die Tatsache beitragen, daß bei einer formellen Privatisierung, wie sie bisher erreicht wurde, weiterhin ein hoher Grad an Regulierung herrscht.

2) Schwächung der Gewerkschaften

Nach der Umstrukturierung der JNR im Jahre 1987 blieb als radikale linksgerichtete Gewerkschaft nur *Kokurō* übrig, allerdings mit einer stark dezimierten Mitgliederzahl, so daß der Einfluß dieser Gewerkschaft erheblich geringer ist als vor der Privatisierung. Die anderen Bahn-Gewerkschaften machten eine Umorientierungsphase durch, wobei sich eine Entpolitisierung und eine Reorganisation in kleine Betriebsgewerkschaften der einzelnen regionalen JR-Gesellschaften abzeichnet.³⁸ Mit den Privatisierungsmaßnahmen konnte also das Ziel der Schwächung der Gewerkschaften erreicht werden.

3) Verringerung der Staatsverschuldung

Der von den drei JR-Gesellschaften auf Honshū übernommene Teil der JNR-Verschuldung wird langsam abgebaut, was einen Schritt in Richtung Entschuldung darstellt. Der Großteil der Altschulden der JNR sowie jene Verbindlichkeiten, die aus den Kosten der Privatisierungsmaßnahmen resultierten, konnten bisher jedoch kaum verringert werden. Zum einen liegt das daran, daß Maßnahmen zum Schuldenabbau aufgrund ungünstiger makroökonomischer Entwicklungen nicht umgesetzt werden konnten. Zum anderen ist der Grund darin zu sehen, daß für den Abbau eines Großteils der Schulden keine konkreten Maßnahmen vorgesehen waren. Das Ziel der Verringerung der Staatsverschuldung wurde somit unerreicht in die Zukunft verschoben.

Zwei von drei großen Zielen konnten, wenn auch mit Einschränkungen, mit den ergriffenen Umstrukturierungsmaßnahmen erreicht werden. Eine formelle Privatisierung der Japanischen Staatsbahn, d. h. eine Reform bezüglich der Strukturen im Bahnbereich, konnte erfolgreich durchgeführt werden.

Eine weitreichendere Reform, nämlich die der Eigentumsverhältnisse, also eine Eigentumsprivatisierung, blieb bisher aus und wird auch bei vier

³⁸ Eine Ausnahme bildet hier JR East, die weiterhin mit stark politisch (links)ausgerichteten Gewerkschaften zu kämpfen hat.

der sieben JR-Gesellschaften nicht zu realisieren sein. In diesem Sinne haben die bisherigen Umstrukturierungsmaßnahmen zu keinem Erfolg geführt. Eine Eigentumsprivatisierung stellte sich für bestimmte Bereiche des Bahngeschäftes als kein geeignetes Mittel heraus.

Als eine ebensowenig geeignete Maßnahme zeigte sich die Bahnprivatisierung im Zusammenhang mit der Finanzstrukturreform. Wie im zweiten Kapitel dargestellt, hatte diese die Ausgabenkürzung des Staates zum obersten Ziel. Im Zuge der Bahnprivatisierung konnten jedoch bisher keine Schulden in größerem Umfang abgebaut werden.

Wie lassen sich nun diese Ergebnisse deuten? Im ersten Kapitel wurde herausgestellt, wie wichtig zum Verständnis von Privatisierungsmaßnahmen der jeweilige Kontext ist, d. h. die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die existierenden Interessengruppen etc. Vor diesem Hintergrund werden abschließend die Ergebnisse der JNR-Privatisierung beleuchtet. Eine solche Analyse soll jedoch nicht nur zur Erklärung der JNR-Privatisierung beitragen, sondern auch Licht werfen auf die Verflechtungen zwischen Politik, Wirtschaft und Bürokratie, in Japan auch das *Eiserne Dreieck* genannt.

7. DIE FALLSTUDIE JNR-PRIVATISIERUNG UND DER „FALL JAPAN“

Zunächst sollen diese Verflechtungen aus dem Blickwinkel der Liberaldemokratischen Partei dargestellt werden. Die Tatsache, daß der Schuldenabbau nicht wesentlich vorangetrieben und die Einflußnahme von außen nicht abgeschafft werden konnte, kann in den Machtverhältnissen innerhalb der japanischen Gesellschaft, in der jedenfalls bis zum Jahr 1993 die Position der LDP sehr stark war, begründet liegen.

Die Liberaldemokratische Partei sah sich am Ende der 70er Jahre vor das Problem gestellt, daß zum einen die Wählerschaft unzufrieden war (man denke an die Reaktion auf die versuchte Einführung der Mehrwertsteuer); zum anderen wurde von seiten der Wirtschaft auf die Regierung, also auf die LDP, zunehmender Druck in Richtung einer Reform des öffentlichen Sektors sowie einer Finanzstrukturreform ausgeübt. Wie dargelegt, bot sich die Privatisierung der Japanischen Staatsbahn als eine Maßnahme an, um Ausgaben zu kürzen und den öffentlichen Sektor zu reformieren, somit den Forderungen der Wirtschaft Genüge zu leisten und den stetigen Fluß der Spenden aus diesem Bereich zu sichern. Die JNR-Privatisierung war für die LDP jedoch gleichzeitig eine geeignete Maßnahme, um die Wählerschaft und den Steuerzahler wieder für sich zu gewinnen, indem man zuerst das Ausmaß der Verschwendung und der Ineffizienz bei der Japanischen Staatsbahn publik machte, um dann ein

hartes Vorgehen dagegen zu verkünden und durchzusetzen. Mit der Steigerung ihrer Popularität durch eine Maßnahme wie der Bahnprivatisierung konnte die Liberaldemokratische Partei gleichzeitig ein weiteres Ziel erreichen, nämlich die Schwächung der Gewerkschaften, was einer Stärkung ihrer Machtposition gleichkam.

Nachteilig für die LDP bzw. für einzelne LDP-Politiker wäre es gewesen, den Einfluß auf die Bahn und somit auf den Streckenbau zu verlieren. Eine formelle Privatisierung und die damit verbundene Unternehmensform der Aktiengesellschaft durch Sondergesetzgebung sowie die fortbestehende starke Regulierung schienen in diesem Sinne vorteilhafter als eine Eigentumsprivatisierung. Ebenso wenig wie eine vollständige Privatisierung konnte es im Interesse der LDP liegen, den Schuldenabbau etwa durch Steuererhöhungen voranzutreiben, da dies das Risiko eines erneuten Popularitätsverlustes mit sich gebracht hätte.

Aus diesem Blickwinkel heraus, aus der Sichtweise der LDP, ließe sich erklären, warum die Umstrukturierung verbunden mit einer Aufspaltung der JNR schnell umgesetzt wurde, weswegen jedoch die Ziele der Entschuldung und die Abschaffung der Einmischung von außen vernachlässigt wurden. Daß dies von der LDP durchgesetzt werden konnte, liegt zum einen in der starken Machtstellung begründet, die sie in den 1980er Jahren innehatte. Zum anderen hängt dies auch mit ihrer Strategie zusammen, die es vermied, den beiden anderen Polen im Dreieck der Macht, nämlich Wirtschaft und Bürokratie, Anlaß zu Gegenreaktionen zu geben.

Die Forderung der Privatwirtschaft war es gewesen, eine Finanzreform ohne Ausgabenerhöhung, insbesondere ohne Steuererhöhung durchzuführen, sowie den öffentlichen Sektor zu reformieren, um dessen Effizienz zu steigern. Da tatsächlich keine Steueranhebung erfolgte und der öffentliche Sektor insofern reformiert wurde, als die drei größten öffentlichen Unternehmen (*kōsha*) privatisiert wurden, blieben die unmittelbaren Interessen der Wirtschaft gewahrt. Seit 1993³⁹ jedoch werden aus Wirtschafts-

³⁹ Im Jahre 1993 wurde die LDP nach 38 Jahren an der Regierung von einer Koalition aus Oppositionsparteien abgelöst. Daß die Kritik der Privatwirtschaft an der JNR-Privatisierung just in diesem Jahr lauter wurde, mag mit dem Machtwechsel zusammenhängen. Tatsache ist, daß u. a. aufgrund der politischen Instabilität die Beziehungen im *Eisernen Dreieck* sehr viel komplexer geworden sind, was insofern Auswirkungen auf den Prozeß der Bahnprivatisierung haben könnte, als nun andere Interessen den weiteren Privatisierungsverlauf bestimmen. Hier zeigt sich ganz deutlich der Zusammenhang zwischen der Bahnreform und Veränderungen in der japanischen Gesellschaft, d. h. gesellschaftlichen Reformen. Die Analyse legt nahe, daß erstere nur soweit gehen kann, wie es die Machtverhältnisse im *Eisernen Dreieck* und darüber hinaus zulassen.

kreisen Stimmen lauter, die kritisieren, daß die Privatisierung der Bahn auf halbem Wege steckengeblieben sei. Damit ist gemeint, daß bisher keine Eigentumsprivatisierung erfolgte. Gekoppelt werden müsse diese mit einer weitreichenden Deregulierung, z. B. im Bereich der Fahrpreisgestaltung, was den JR-Gesellschaften, deren Unternehmensergebnisse sich seit der Rezession verschlechterten, die Möglichkeit zu einer Einnahmensteigerung gebe. Vor allem die drei JR-Gesellschaften auf der Hauptinsel Honshū verlangen mehr Unternehmensfreiheit, die nach wie vor sehr eingeschränkt ist. Auch wird beklagt, daß die formelle Privatisierung zu einer noch stärkeren Regulierung beispielsweise im Bereich der Verwaltungsgenehmigungen geführt habe (YAMANOUCHI, persönliches Interview vom 30.8.1995). Es bleibt abzuwarten, wie diese Forderungen gegen die Interessen der Bürokratie, die für die Regulierungen zuständig ist, durchgesetzt werden können.

Hiermit ist der dritte Pol der Macht angesprochen, die Bürokratie, deren Machtposition durch den Verlauf der Verwaltungsreform einschließlich der Privatisierungen bisher nicht geschwächt wurde. Wie dargestellt, drängten die Privatisierungen, insbesondere die der Japanischen Staatsbahn, die ursprünglich nur einen Teil der Verwaltungsreform darstellten, die eigentliche Reform der Bürokratie in den Hintergrund, eine Entwicklung, die auch in den Machtverhältnissen begründet lag. Es war einfacher, einzelne öffentliche Unternehmen zu reformieren als einen einflußreichen Verwaltungsapparat. Auch dies gehörte zur Strategie der LDP, die es vermied, die Bürokratie direkt zu einer Gegenreaktion herauszufordern. Durch die Privatisierung der Japanischen Staatsbahn wurde die Position der Ministerien nicht geschwächt, sondern teilweise sogar gestärkt. Das Verkehrsministerium hat gegenüber den aufgespaltenen JR-Gesellschaften eine einflußreichere Stellung als gegenüber der früheren Staatsbahn, die einen großen Machtblock verkörperte. Angesichts der Verschiebungen im Machtgefüge innerhalb des *Eisernen Dreiecks* kann sich dies jedoch ändern, beispielsweise durch verstärkten Druck aus der Privatwirtschaft.

Abschließend läßt sich sagen, daß im Falle der Privatisierung der Japanischen Staatsbahn die LDP starken Einfluß auf die Ziel- und Strategieformulierung sowie auf die Umsetzung der Maßnahmen ausübte. Sie hat ihre eigenen Interessen durchgesetzt, jedoch nicht auf Kosten der zwei anderen Machtpole, der Wirtschaft und der Bürokratie, sondern auf Kosten ihrer politischen Gegner und langfristig gesehen auf Kosten des Steuerzahlers, da das Problem des Schuldenabbaus in die Zukunft verschoben wurde. Die JNR-Privatisierung ist jedoch ein noch nicht abgeschlossener Prozeß, der seit dem Jahr 1993 wiederum von veränderten Machtverhältnissen innerhalb der japanischen Gesellschaft beeinflußt wird.

LITERATURVERZEICHNIS

- AOKI, Eiichi (1992): Tetsudō ni okeru kyōsō o kangaeru [Gedanken über den Wettbewerb bei Eisenbahnen]. In: KAWASHIMA, Ryozi: *Raibaru tetsudō. Tettei kenkyū* [Konkurrierende Eisenbahnen. Eine umfassende Studie]. Tōkyō: Chūō Shoin, S. 243–251.
- BOSSE, Friederike (1995): Fluch oder Segen? Grundstückspreise fallen weiter. In: *Japan. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft*, Juni 1995, S. 280–287.
- CALDER, Kent E. (1990): Public Corporations and Privatization in Modern Japan. In: SULEIMAN, Ezra N. und John WATERBURY (Hg.): *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, S. 163–183.
- DB AG (Deutsche Bahn AG) (Hg.) (1994): *Daten und Fakten*. Köln: WL-Werbung.
- FUKUI, Koichiro (1992): *Japanese National Railways Privatization Study. The Experience of Japan and Lessons for Developing Countries*. Washington D. C.: Eigenverlag (World Bank Discussion Papers; 172).
- FUKUI, Koichiro et al. (1994): *Japanese National Railways Privatization Study II: Institutionalizing Major Policy Change and Examining Economic Implications*. Washington D. C.: Cofinancing & Financial Advisory Services, The World Bank (CFS Discussion Paper Series; 107).
- GÜNTHER, Klaus D. (1994): Bahnstrukturreform – Jahrhundertwerk auf der Schiene. In: *Bundesarbeitsblatt 4*, S. 9–14.
- HIROOKA, Haruya (1991): Privatization of Japanese Railways. In: *Keiei Shirin* 28, 3, S. 1–12.
- IIO, Jun (1993): *Min'eika no seiji katei. Rinchōkei kaikaku no seika to genkai* (The Political Process of Privatization. Institutional Reform in Japan in the 1980s). Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai.
- IMASHIRO, Mitsuhide (1988): *Restructuring of JNR and its Problems*. Tōkyō: Institute of Business Research Daitō Bunka University (Research Paper; 5).
- IMASHIRO, Mitsuhide (1991): *Outcome of the Privatisation of the Japanese National Railways*. Tōkyō: Institute of Business Research Daitō Bunka University (Research Paper; 12).
- ISHII, Haruo (1995): *Kōtsū sangyō no takakuka senryaku* [Diversifizierungsstrategien in der Verkehrsindustrie]. Tōkyō: Kōtsū Shinbunsha.
- JR CENTRAL (Central Japan Railway Company) (Hg.) (1994): *Data Book*. o. O.: Eigenverlag.
- JR EAST (East Japan Railway Company) (Hg.) (1995): *Annual Report 1995*. Tōkyō: Eigenverlag.

- JR HIGASHI NIHON (Hg.) (1995): '95 *kaisha annai* [Unternehmensinformation '95]. Tōkyō: Eigenverlag.
- KAMAKURA, Takao (1989): Kokutetsu no bunkatsu-min'eika, sono Nihon-teki tokushusei – ijōsei [Die Aufspaltung und Privatisierung der Staatsbahn, japanische Besonderheiten und Phänomene]. In: KAWAUE, Tadao und Hisao MATSUDA (Hg.): *Shin hoshushugi no keizai shakai seisaku* [Die Wirtschafts- und Sozialpolitik des Neokonservatismus]. Tōkyō: Hōsei Daigaku Shuppankyoku, S. 457–528.
- KKK (Kōtsū Kyōryūkai) (Hg.) (1988): *Kōtsū Nenkan, Shōwa 63ban* [Verkehrsjahrbuch des Jahres 1988]. Tōkyō: Eigenverlag.
- KOMATSU, Hisao (1995): Seihin – sābisu no okyakusama manzokudo chōsa kara yomu CS kōjō no pointo [Punkte bezüglich der Verbesserung der Kundenzufriedenheit, beruhend auf einer Kundenumfrage über den Zufriedenheitsgrad mit Produkten und Service]. In: *JR Gazette* 6, S. 15–18.
- KONDŌ, Sadao und Akira ANDŌ (1994⁴): *JR Gurūpu. Min'eika ni katsuro o matometa kikan tetsudō* [Die JR Gruppe. Forderung nach einer die Grundbedürfnisse befriedigenden Eisenbahn, die der Privatisierung entrinnt]. Tōkyō: Otsuki Shoten.
- KSKI (Kokutetsu Saiken Kanri Iinkai) (Hg.) (1985): Kokutetsu kaikaku ni kansuru iken – tetsudō no mirai o hiraku tame ni [Vorschlag zur Reform der Staatsbahn – um der Bahn eine Zukunft zu geben]. In: *Kokuyū Tetsudō* 435, 9, S. 18–27; 436, 10, S. 16–23; 437, 11, S. 12–18.
- KTK (Kōtsū Tōkei Kenkyūjo) (1994): *Setsubi Seibi Kikin* [Eisenbahnanlagenfonds]. Tōkyō: unveröffentlicht.
- KURIHARA, Nobuhiko (1995): Un'yushō no tetsudō unchin seido kaikaku-an o ginmi suru [Eine genaue Untersuchung des Fahrpreissystems des Verkehrsministeriums im Eisenbahnbereich]. In: *JR Gazette* 8, S. 36–38.
- KUSANO, Akira (1989): *Kokutetsu kaikaku. Seisaku kettei gēmu no shuyakutachi* [Die Reform der Staatsbahn. Die Hauptakteure im Spiel der Politikentscheidung]. Tōkyō: Chūō Kōronsha (Chūō Shinsho; 912).
- LAUX, Eberhard (1993⁵): *Deregulierung*. In: WITTMANN, Waldemar *et al.* (Hg.): *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*. Band 1. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Spalte 743–753.
- LOESCH, Achim von (1987²): *Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente*. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft; 23).
- MATSUBARA, Satoru (1991): *Min'eika to kiseikanwa. Tenkanki no kōkyō seisaku* (Privatization and Deregulation. Public Policy at the Turning-point of the Social Structure). Tōkyō: Nihon Hyōronsha.
- MATSUSHIMA, Harumi (1974): *Denryoku saihensei to Matsunaga Yasuzaemon* [Die Entstaatlichung der Stromindustrie und Matsunaga Yasuzaemon]

- zaemon]. In: NAKAGAWA, Keiichirō, Hidemasa MORIKAWA und Tsunehiko YUI (Hg.): *Kindai Nihon keieishi no kiso chishiki* [Grundwissen über die Managementgeschichte des modernen Japan]. Tōkyō: Yūhikaku, S. 360–361.
- MITSUZUKA, Hiroshi (1984): *Kokutetsu no saiken suru hōhō wa kore shika nai* [Es gibt nur diese Methode zur Umgestaltung der Staatsbahn]. Tōkyō: Seiji Kōhō Sentā.
- MITSUZUKA, Hiroshi (1986): *Saraba kokuyū tetsudō. Yuganda rēru wa choku saneba naranu* [Leb wohl, Staatsbahn. Die verbogenen Gleise müssen begradigt werden]. Tōkyō: Nesco Books.
- MIZUTANI, Fumitoshi und Kiyoshi NAKAMURA (1994): Economic Analysis of Productivity of JR Railways. In: *Kōeki Jigyō Kenkyū* 46, 2, S. 121–145.
- Nikkei* (Nihon Keizai Shinbun) (Tōkyō): *Uridashi 37man 9000en yūryoku* [Der Verkaufswert liegt bei 379.000 Yen], 27.8.1993, S. 19, Morgenausgabe.
- NKTKI (Nihon Kokuyū Tetsudō Kansa Iinkai) (Hg.) (1987): *Kansa iinkai 30 nen no jiroku* [Aufzeichnungen der 30jährigen Arbeit des Inspektionskomitees der Japanischen Staatsbahn]. Tōkyō: o. V.
- NKTKKS (Nihon Kokuyū Tetsudō Keiei Keikaku Shitsu) (Hg.) (1986): *Keiei no genkyō* [Der gegenwärtige Zustand des Unternehmens JNR]. Tōkyō: o. V.
- NKTSK (Nihon Kokuyū Tetsudō Shōgai Kyoku) (Hg.) (1949): *Wa-Ei tetsudō kankei hōritsu shū* (Railway Laws). Tōkyō: o. V.
- NOGUCHI, Yukio (1993): The Development and Present State of Public Finance. In: SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government Is Financed*. Tōkyō: University of Tokyo Press, S. 35–48.
- NOZAWA, Takashi (Hg.) (1991): *Asahi nenkan 1991 nenban* [Asahi Jahrbuch 1991]. Tōkyō: Asahi Shinbunsha.
- OCHIAI, Hiromitsu und Masahiko HINO (1983): Tanaka Kakuei und die „politische“ Shinkansen-Linie. In: *Kagami* 2/3, S. 98–120.
- OKADA, Kenjirō und Shigeo KAMITOKU (1995): San seku tetsudō wa ima ... [Die Drittsektor-Eisenbahnen heute ...]. In: *Asahi Shinbun* (Tōkyō), 27.8.1995, S. 10, Morgenausgabe.
- OKANO, Yukihide (1989): Kisei to kigyō kōdō – kokutetsu min'eika no eikyō [Regulierung und das Verhalten von Unternehmen – Der Einfluß der Privatisierung der Staatsbahn]. In: *Keizaigaku Ronshū* 55, 2, S. 2–15.
- PIRIE, Madsen (1988): *Privatization*. Aldershot: Wildwood House.
- RINCHŌ (Daini Rinji Gyōsei Chōsakai) (1982): Gyōsei kaikaku ni kansuru daisanji tōshin – kihon tōshin [Der dritte Bericht im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform – Basisbericht]. In: RINCHŌ-GYŌKAKU OB-KAI (Hg.): *Nihon o kawaeta 10 nen – rinchō to gyōkakushin* [Die 10 Jahre, die Japan veränderten – Ad-hoc-Kommission und Verwaltungsreformkomitee]. Tōkyō: Gyōsei Kanri Kenkyū Sentā, S. 217–301.

- SAKURAI, Tōru (1989): Privatisierung der Japan National Railways (JNR): Ziele, Besonderheiten und Probleme. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 12, 3, S. 306–328.
- SEKINO, Mitsuo und Satoshi MIZOBATA (1986): Sengo Nihon kōkigyō ryaku nenpyō [Kurze chronologische Übersicht zu den öffentlichen Unternehmen Japans nach dem Zweiten Weltkrieg]. In: SHIGEMORI, Akira (Hg.): *Nihon kōkigyō no saisei* [Das Wiederaufleben der öffentlichen Unternehmen Japans]. Kyōto: Hōritsu Bunkasha, S. 277–289.
- STARKIE, David (1986): British Railways. Opportunities for Contestable Markets. In: KAY, John, Colin MAYER und David THOMPSON (Hg.): *Privatisation and Regulation. The UK Experience*. Oxford: Clarendon Press, S. 177–188.
- SULEIMAN, Ezra N. und John WATERBURY (1990): Introduction: Analyzing Privatization in Industrial and Developing Countries. In: SULEIMAN, Ezra N. und John WATERBURY (Hg.): *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, S. 1–21.
- TATEYAMA, Manabu (1989⁹): *JR no hikari to kage* [Licht und Schatten der JR]. Tōkyō: Iwanami Shoten (Iwanami Shinsho; 60).
- TATEYAMA, Manabu und Hideki USHIKUBO (1993): *Kokutetsu kaikaku no shinshō. Hikōkai VTR ni yoru 7 nenme no kenshō* [Die Wahrheit über die Reform der Staatsbahn. Der Beweis nach 7 Jahren, beruhend auf unveröffentlichten Videoaufzeichnungen]. Tōkyō: Bideopuresu.
- TATEYAMA, Manabu (1994): Kokutetsu minei – bunkatsuka no fu no isan [Das negative Vermächtnis der Privatisierung und Aufspaltung der Staatsbahn]. In: *Sekai* 12, S. 94–97.
- TOKYU CORPORATION (Hg.) (1994): *Forming the Heart of the Community. Annual Report 1994*. Tōkyō: Eigenverlag.
- TSUCHIYA, Hiroki (1988): Shinkansen tetsudō hoyū kikō no kinō [Die Funktionen der Shinkansen Holding Corporation]. In: *Un'yu to keizai* 10, S. 58–60.
- UN'YUSHŌ (Hg.) (1987): *Un'yu hakusho, Shōwa 62 nenban* [Verkehrsweißbuch des Jahres 1987]. Tōkyō: Ōkurashō Insatsu Kyoku.
- UTK (Un'yushō Tetsudō Kyoku) (Hg.) (1992): *Kokutetsu kaikaku-go 5 nenkan no seika to kadai* [Ergebnisse und Aufgaben in den 5 Jahren seit der Reform der Staatsbahn]. Tōkyō: Eigenverlag.
- UTK (Un'yushō Tetsudō Kyoku) (Hg.) (1993): *Tetsudō roppō. Chūkai* [Sechs Eisenbahngesetze mit Anmerkungen]. Tōkyō: Daiichi Hōki.
- UTK (Un'yushō Tetsudō Kyoku) (Hg.) (1994): *Sūji de miru tetsudō '94* [Die Eisenbahnen '94 in Zahlen]. Tōkyō: Un'yu Keizai Kenkyū Sentā.
- UTKK (Un'yushō Tetsudō Kantoku Kyoku) (1984): *Tetsudō fusetsu hō 1922* [Eisenbahnbaugesetz von 1922]. In: Un'yushō Tetsudō Kantoku

- Kyoku (Hg.): *Tetsudō roppō* [Sechs Eisenbahngesetze]. Tōkyō: Daiichi Hōki, S. 507–515.
- UUSKJKB (Un'yushō Un'yu Seisaku Kyoku Jōhō Kanri-Bu) (Hg.) (1994): *Un'yu keizai tōkei yōran* (National Transportation Statistics Handbook). Tōkyō: Un'yu Keizai Kenkyū Sentā.
- WAKUDA, Yasuo (1981): *Nihon no shitetsu* [Die Privatbahnen Japans]. Tōkyō: Iwanami Shoten (Iwanami Shinsho; 158).
- WATANABE, Susumu (1993): *The Restructuring of the Japanese National Railways: Effects on Labour and Management*. Genf: International Labour Office (Sectoral Activities Programme, Working Paper SAP 2.31/WP.54).
- YAMAMOTO, Sukemasa (1987): Kokutetsu bunkatsu-min'eika mondai [Die Problematik der Aufspaltung und Privatisierung der Staatsbahn]. In: ŌHARA SHAKAI MONDAI KENKYŪJO (Hg.): *Nihon rōdō nenkan, dai 57 shū* [Japans Jahrbuch der Arbeit, 57. Band]. Tōkyō: Rōdō Junpōsha, S. 36–82.
- YAMAMOTO, Tetsuzo (1993): An Analysis of the Privatization of the Japan National Railway Corporation. In: CLARKE, Thomas und Christos PITELIS (Hg.): *The Political Economy of Privatization*. London, New York: Routledge, S. 337–358.

INTERVIEWS

- IMASHIRO, Mitsuhide. Professor der Daitō Bunka Universität in Tōkyō, 27.8.1995.
- OKANO, Yukihide. Ehrenprofessor der Universität Tōkyō, 23.6.1995.
- YAMANOUCHI, Shuichirō. Vize-Vorsitzender von JR East, 30.8.1995.